

ANALISA

1988 - 1

Ke Arah Kerjasama Asia-Pasifik

Prosedur dan Pola Perancangan
Kawasan Asia-Pasifik

Dialog ASEAN-Eropa Pasifik Selatan:
Prospek Kerjasama Regional

Aspek-aspek Pemilik
Hubungan ASEAN-Korea Selatan

Indonesia dan Pasifik Selatan



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal bulanan untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISA adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Naskah-naskah untuk ANALISA hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISA sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

J. Soedjati DJIWANDONO

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
A.R. SUTOPO

Redaksi Pelaksana

SOEBAGYO
Pambudi SAKSANA
S. TJOKROWARDOJO

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Tata Usaha

Bagian Penerbitan CSIS. Harga Rp 1.500,00 per eksemplar;
langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim)
Rp 15.000,00.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Daftar Isi

Pengantar	2
Prospek Struktur Perdagangan Kawasan Asia-Pasifik <i>Hadi SOEASTRO</i>	3
Dialog ASEAN-Forum Pasifik Selatan: Prospek Kerjasama Regional <i>C.P.F. LUHULIMA</i>	25
Aspek-aspek Politik Hubungan ASEAN-Korea Selatan <i>A.R. SUTOPO</i>	40
Indonesia dan Pasifik Selatan <i>J. Soedjati DJIWANDONO</i>	52

Istilah "abad Pasifik" kini telah menjadi buah bibir. Berbagai ramalan dan harapan akan meningkatnya arti kawasan Pasifik sebagai masa depan dunia oleh banyak orang bijak dari masa silam sering dikutip dan potensi-potensi yang ada disebut untuk mendukung gagasan-gagasan dan usaha-usaha menyongsong "abad Pasifik" itu. Masalahnya adalah bagaimana menemukan dan mengelola bentuk kerjasama antara negara-negara Pasifik yang beraneka-ragam itu dari berbagai segi agar terdapat keadilan yang memadai dalam menikmati potensi-potensi yang ada demi kesejahteraan dan kemajuan yang merata dan demi terpeliharanya perdamaian, keamanan dan stabilitas yang mempunyai arti timbal-balik dengan cita-cita tadi.

Beberapa tulisan yang kami turunkan dalam nomor ANALISA ini merupakan sumbangan-sumbangan pikiran ke arah tercapainya cita-cita semacam itu, yang pasti akan memakan waktu dan memerlukan ketekunan dan kesabaran besar. Bukan saja bentuk, struktur, atau pola kerjasama yang mungkin layak dan diinginkan belum kelihatan diketemukan, tetapi adanya berbagai sebutan untuk menunjuk kawasan Pasifik itu sendiri menunjukkan belum matangnya pemikiran-pemikiran tentang kawasan itu.

Rangkaian tulisan semacam ini bukan pertama kalinya kami sajikan. Dan dari waktu ke waktu penyajian tulisan-tulisan seperti itu mungkin masih akan kami lanjutkan. Ini kami lakukan bukan sekedar karena adanya kesan "mode" yang mungkin ditimbulkan oleh seringnya dilakukan pembahasan tentang kawasan Pasifik dalam berbagai forum beberapa tahun terakhir ini, tetapi karena kesadaran akan arti yang nyata dan pentingnya masalah di satu pihak dan di lain pihak kompleks dan rumitnya permasalahannya serta hambatan-hambatan yang mungkin dihadapi.

Prospek Struktur Perdagangan Kawasan Asia-Pasifik

Hadi SOESASTRO

PENGANTAR

Gagasan-gagasan tentang kerjasama ekonomi Pasifik perlu dikaji, sedikitnya dari dua segi: alasan kerjasama semacam itu dan usulan pengaturan institusional yang berasal dari alasan tersebut. Analisa pertama tentang alasan meningkatkan kerjasama antara negara-negara Pasifik, seperti dirumuskan pada permulaan 1960-an, didasarkan atas pengakuan akan kecenderungan dunia menuju "solidaritas regional melalui kerjasama yang saling menguntungkan," sebagai akibat dari semakin pesatnya kemajuan ilmu dan teknologi.¹ Ini bertujuan untuk menciptakan suatu organisasi atau gerakan Pan Pacific.²

Selama seperempat abad silam kemudian, berkembanglah banyak usulan lain tentang kerjasama ekonomi regional Pasifik.³ Oleh karena itu tidaklah relevan dan pasti tidak mungkin untuk membicarakan gagasan kerjasama ekonomi Pasifik. Dan lagi sementara alasan lain yang mendukung peningkatan kerjasama ekonomi regional diterima, usulan pengaturan institusionalnya mungkin belum dianggap layak.

Diterjemahkan dari makalah yang berjudul "The Prospect of Asia-Pacific Regional Trade Structures" yang diberikan pada *Workshop on Economic Policies and Regional Interdependence*, di Ulsan, Korea Selatan, 3-4 Agustus 1987.

¹Lihat Morinosuke Kajima, *The Road to Pan Asia* (Tokyo: The Japan Times, Ltd., 1973), seperti dilukiskan dalam "Prakata" buku ini.

²Tessa Morris-Suzuki, "Japan and the Pacific Basin Community," *The World Today* (Desember 1981), hal. 454-461.

³Untuk suatu tinjauan sejarah dari gagasan kerjasama Pasifik, lihat Hadi Soesastro, "Institutional Aspects of Pacific Economic Cooperation," dalam *Pacific Economic Cooperation: The Next Phase*, Eds. Hadi Soesastro and Han Sung-Joo (Jakarta: CSIS, 1983), hal. 3-52.

Yang pertama di antara usulan pengaturan institusional yang lebih konkret adalah PAFTA (*Pacific Free Trade Area*) dari Kiyoshi Kojima, yang pertama kali dikemukakan pada tahun 1965.⁴ Usulan ini bermaksud menggabungkan hanya 5 negara maju di Pasifik, yaitu: AS, Jepang, Kanada, Australia dan Selandia Baru dan pertama-tama merupakan reaksi terhadap pembentukan Masyarakat Ekonomi Eropa (EEC). Perkembangan-perkembangan global memperkokoh alasan PAFTA, khususnya dipandang dari sudut hasil akhir Ronde Kennedy tentang perundingan-perundingan perdagangan multilateral (MTN). Kojima berpendapat bahwa putaran lain tentang pengurangan tarif global yang berarti tidak mungkin berjalan dalam dasawarsa mendatang. Oleh karena itu liberalisasi perdagangan regional sepenuhnya akan sangat menguntungkan sebagian liberalisasi perdagangan di pasar dunia.⁵

Terdapat beberapa faktor yang bertentangan dengan gagasan PAFTA. Hal ini tidak akan dibahas di sini; bagaimanapun juga berbagai penelitian yang dilakukan dan banyak usulan pengaturan institusional selanjutnya yang memperhitungkan faktor-faktor itu dan kenyataan yang baru -- baik secara global maupun dalam kawasan Pasifik, menuju ke arah suatu fenomena difusi (*diffusion phenomenon*) dan fenomena fragmentasi (*fragmentation phenomenon*) dalam mengembangkan gagasan kerjasama ekonomi Pasifik.⁶ Fenomena difusi mengacu kepada dilepaskannya dari bentuk kelembagaan model EEC yang sangat kaku menjadi badan konsultasi yang berstruktur longgar; dari integrasi institusional menjadi kerjasama fungsional; dari sikap terlalu menekankan pada perdagangan ke arah kerjasama dalam bidang yang lebih luas, termasuk bidang sosial-budaya.

Fenomena fragmentasi mengarah kepada pembentukan berbagai kelompok sub-regional dan terpisah sebagai pendekatan alternatif atas pembentukan organisasi kawasan satu-satunya. Tampaknya baik difusi maupun fragmentasi disebabkan oleh satu alasan yang sama, yaitu jumlah peserta yang lebih besar. Adanya peserta yang lebih banyak akan menyebabkan tujuan kerjasama menjadi jauh lebih beragam. Hal ini mungkin tidak dapat dihindari, khususnya dilihat dari segi keragaman kawasan Pasifik, di bidang ekonomi dan bidang lainnya. Kendati dinyatakan bahwa pembentukan pengaturan kerjasama kawasan Pasifik hendaknya lebih difokuskan pada tujuan yang jelas. Pengakuan ini mengarah kepada suatu pemikiran bahwa paling tidak adalah jauh lebih realistis sejak semula untuk melakukan suatu pendekatan ke arah

⁴Dalam usulan ini, lihat Kiyoshi Kojima, *Japan and A Pacific Free Trade Area* (Berkeley: University of California Press, 1971).

⁵Sebenarnya, putaran lain dari perundingan perdagangan multilateral (MTN), Ronde Tokyo tidak terjadi dalam tahun 1970-an.

⁶Untuk membicarakan masalah ini, lihat Soesastro, "Institutional Aspects of Pacific Economic Cooperation."

masalah-masalah sub-regional daripada persoalan-persoalan yang rumit dari seluruh kawasan Pasifik.⁷

Memang, fragmentasi semacam ini mempunyai suatu daya tarik yang lebih besar di beberapa bagian Pasifik, khususnya pada anggota ASEAN yang masih terlalu asyik dengan usaha-usaha memperkuat organisasi kawasan mereka sendiri dan sangat khawatir bahwa fokus regional yang lebih besar semacam ini akan melemahkan ASEAN. Para pemimpin Indonesia diketahui telah dihindangi pemikiran bahwa akhirnya perkembangan kelompok-kelompok sub-regional dapat diubah menjadi suatu pengaturan kawasan sepe-nuhnya.⁸

Selanjutnya, meskipun diakui bahwa banyak bidang "fungsional" yang kurang sensitif -- energi, perikanan, kehutanan, dan sumberdaya lain, termasuk sumberdaya manusia -- lebih mudah tersedia sebagai suatu basis bagi kerjasama kawasan Pasifik, yang paling sesuai dan menjadi prioritas agenda kawasan dewasa ini adalah perdagangan.

Jadi, kini dapat diamati dengan jelas suatu kecenderungan menuju pengembangan struktur-struktur perdagangan sub-regional. Di samping kerjasama perdagangan ASEAN, kawasan Pasifik Barat Daya melihat pembentukan persetujuan perdagangan bebas antara Australia dan Selandia Baru; secepatnya akhir 1987, sub-kawasan Amerika Utara mulai ikut serta dengan menandatangani persetujuan yang pada prinsipnya tentang beberapa unsur yang dapat dimasukkan dalam persetujuan perdagangan bebas antara AS dan Kanada. Ada berbagai usulan untuk membentuk pengaturan kerjasama perdagangan di kawasan Pasifik Selatan, yang melibatkan negara-negara pulau Papua Nugini, Australia dan Selandia Baru.

Yang secara sangat menyolok tidak terlihat dalam keadaan yang baru muncul semacam ini adalah kawasan Asia Timur Laut, khususnya Jepang. Ada yang berpendapat bahwa sebenarnya telah berkembang semacam "regionalisme yang lunak" di Asia Timur Laut seperti diwujudkan dalam perdagangan yang semakin meningkat dan intensif antara Jepang, Korea Selatan dan Taiwan, seperti halnya Cina.⁹ Tetapi pembentukan struktur perdagangan sub-regional yang resmi di Asia Timur Laut tampaknya samasekali tidak menunjukkan hubungan yang bersifat politis atau psikologis di satu pihak antara Jepang dan Taiwan, dan antara Jepang dan Korea Selatan di pihak lain. Beberapa pernyataan yang dikemukakan menunjukkan bahwa Korea Selatan

⁷Lihat Kiyoshi Kojima, "Economic Cooperation in a Pacific Community," *Asia-Pacific Community* (Spring 1981), hal. 1-10.

⁸Ini diungkapkan kepada penulis oleh Jusuf Wanandi.

⁹Penulis berterimakasih kepada Prof. Robert Scalapino untuk menunjukkan tentang perkembangan ini.

mungkin berkeinginan membentuk suatu pengaturan perdagangan bebas dengan Australia dan Selandia Baru.¹⁰

Sebenarnya kecenderungan di dalam kawasan tidak hanya menuju ke arah struktur-struktur perdagangan sub-regional tetapi juga pengaturan perdagangan bilateral. Yang kedua terutama disebabkan oleh semakin memburuknya sistem perdagangan internasional dalam beberapa tahun yang silam, seperti ditunjukkan dalam proliferasi yang disebut langkah-langkah di dalam "wilayah kelabu" seperti VERs (*Voluntary Exports Restraints*) dan OMAS (*Orderly Marketing Arrangements*). Perkembangan ini telah merongrong peraturan dasar perdagangan GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) yang antara lain mempunyai fungsi sebagai berikut: (a) menetapkan persamaan atau non-diskriminasi dalam persyaratan perdagangan antar-negara-negara; dan (b) menetapkan stabilitas dalam persyaratan perdagangan, yaitu menghindari perubahan yang mendadak dalam persyaratan memasuki pasar (*market access*).

Prinsip persamaan untuk mendapatkan akses pasar hanya dapat dipertahankan dengan memulihkan sistem norma-norma, peraturan dan prosedur yang dapat dipergunakan secara umum. Sekarang ini secara global sedang dicoba perundingan dagang multilateral dalam putaran baru, Ronde Uruguay. Sebenarnya banyak negara-negara Pasifik sedang aktif melakukan usaha-usaha yang sama melalui berbagai forum regional seperti sejumlah Forum Kebijakan Perdagangan PECC (*Pacific Economic Cooperation Conference*), *Cairns Group* atau pertemuan-pertemuan tidak resmi para Pejabat Perdagangan Senior Pasifik Barat. Tetapi persamaan untuk memasuki pasar kini tampak kurang mendapat perhatian dibandingkan dengan stabilitas untuk memasuki pasar. Banyak negara kini jauh lebih siap untuk melakukan persetujuan perdagangan bilateral demi stabilitas memasuki pasar bahkan dengan mengorbankan prinsip persamaan akses pasar bagi negara-negara lain. Suatu sistem (atau tiadanya sistem) di mana stabilitas menjadi acuan permainan, sementara persamaan tidak dipedulikan, adalah hakikat perdagangan yang dikelola.

Perjanjian Perdagangan Bebas antara AS-Kanada dapat dilihat baik sebagai struktur perdagangan sub-regional maupun sebagai persetujuan bilateral menurut apa yang telah dibicarakan tersebut di atas. Ini mungkin memang mendorong perkembangan sistem perdagangan yang terkendali sebagai suatu alternatif dari sistem GATT. Dengan mengikuti konklusi yang berhasil dari perundingan bilateral antara AS-Kanada, laporan terakhir menunjukkan bahwa Taiwan juga tertarik untuk merundingkan pembentukan suatu perjanjian perdagangan bebas yang sama dengan AS.¹¹

¹⁰Lihat pembicaraan dalam bagian-bagian berikutnya.

¹¹*The Indonesia Times*, 20 November 1987.

Sifat berbagai persetujuan perdagangan sub-regional dan bilateral di Pasifik berbeda antara satu dan yang lain. Yang menjadi pertanyaan yang penting di sini adalah apakah perkembangan yang terpisah-pisah ini dapat menghasilkan sebuah struktur yang lebih terpadu di masa mendatang. Juga tidak begitu jelas apakah dalam kaitan ini sifat persetujuan bilateral seperti dikemukakan tersebut di atas akan diperlakukan secara berbeda dengan struktur-struktur perdagangan sub-regional yang lain.

Gagasan pokok yang diajukan di sini adalah bahwa sebagai kondisi integrasi, masing-masing sub-kelompok harus mempunyai "orientasi keluar." Persyaratan ini mungkin perlu, tetapi belum cukup. Perkembangan dalam lingkungan dan sistem perdagangan internasional akan sangat mempengaruhi transformasi. Semakin memburuknya atau gagalnya memulihkan sistem perdagangan internasional tidak mungkin akan membawa berbagai struktur perdagangan sub-regional itu menuju ke suatu struktur kawasan yang lebih terpadu. Sebaliknya akan dapat dikembangkan suatu jaringan kerja yang rumit dari persetujuan perdagangan bilateral, masing-masing ditujukan untuk menetapkan jalan masuk yang mantap ke pasar yang lain. Dalam hal ini kawasan Pasifik mungkin memiliki suatu tingkat stabilitas yang lebih tinggi dalam hubungan perdagangan antar-negara. Tetapi yang dipertanyakan adalah apakah struktur perdagangan regional yang terpisah-pisah tetapi terkendali ini dapat berjalan dilihat dari segi kerumitan dan tingginya biaya untuk mengelolanya.

Bagian selanjutnya secara singkat akan meninjau perkembangan struktur perdagangan sub-regional di Pasifik. Ini akan diikuti suatu penelitian dari berbagai model yang diusulkan agar mengkaitkan struktur sub-regional itu dengan kawasan Pasifik yang lebih luas.

PERKEMBANGAN STRUKTUR PERDAGANGAN SUB-KAWASAN

Dalam sub-kawasan ASEAN, PTA (*Preferential Trading Arrangement*) yang berumur sepuluh tahun telah menerima suatu rangsangan baru dari para Menteri Ekonomi ASEAN yang bertemu di Singapura dalam bulan Juli 1987, dan kemudian disetujui oleh Kepala Pemerintah dalam Pertemuan Puncak ASEAN Ketiga di Manila pada bulan Desember 1987. Keputusan untuk terus meningkatkan liberalisasi perdagangan yang selektif antar-ASEAN melalui PTA tidak sampai pada tingkat skema daerah perdagangan bebas atau suatu *custom union* bagi ASEAN -- atau suatu kombinasi dari keduanya seperti tercakup dalam apa yang disebut usulan Rieger.¹² Tindakan-tindakan yang dise-

¹²Lihat Hans Christoph Rieger, "ASEAN Trade Directions: Trend and Prospects," dalam *ASEAN Security and Economic Development*, Ed. Karl D. Jackson and Hadi Soesastro (Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1984).

tujui akhir-akhir ini juga tidak cukup menuju bahkan ke arah daerah perdagangan bebas yang terbatas menjelang tahun 1990 seperti yang semula diinginkan dalam Perjanjian tahun 1977.¹³ Namun demikian, tekad para Kepala Pemerintah ASEAN untuk mengusahakan lagi kerjasama perdagangan sebenarnya dapat dianggap sebagai suatu terobosan. Kebijakan yang ada sebelumnya, sebagai hasil dari suatu analisa tentang penampilan buruk kerjasama ekonomi ASEAN -- perdagangan pada khususnya, menunjukkan bahwa ASEAN mungkin hendak menekankan usaha-usaha kerjasama yang lebih bersifat *resource-pooling* daripada *market sharing*.

Kepekaan politik kerjasama perdagangan sangat disadari, tetapi seperti pernah disinggung, "perdagangan antar-ASEAN mempunyai peranan sentral dalam setiap skema kerjasama ekonomi ASEAN karena hal ini menciptakan penghasilan tambahan dan merupakan ukuran keberhasilan langkah-langkah kerjasama."¹⁴ Sementara kepekaan dan kompleksitas masalah itu sering menimbulkan kecenderungan untuk menggeser fokus langkah-langkah kerjasama ASEAN ke bidang yang lain, kemungkinan kerjasama perdagangan akan diberikan perhatian yang lebih besar dan lebih konsisten di masa mendatang. Baik perkembangan-perkembangan dalam sistem perdagangan global maupun tantangan-tantangan lingkungan perdagangan kawasan Pasifik akan terus menekan dengan keras negara-negara ASEAN untuk bertindak demikian.

Jika demikian tidaklah berlebihan untuk mengharapkan langkah-langkah selanjutnya dalam bidang kerjasama perdagangan ASEAN. Tetapi persoalannya adalah, menuju ke manakah kerjasama semacam itu? Cita-citanya -- seperti umumnya diterima di ASEAN -- adalah menciptakan suatu kawasan ekonomi yang berorientasi keluar (*outward-looking*). Hal ini melibatkan dan sebenarnya menuntut usaha-usaha yang terus-menerus untuk liberalisasi perdagangan, baik antara negara-negara anggota ASEAN maupun dengan negara-negara lainnya. Suatu pemotongan tarif intern semata-mata, meskipun dilakukan dengan drastis, tetapi tanpa memperhatikan tarif ekstern, mungkin menjadi kontra-produktif.

¹³Suatu PTA (*Preferential Trading Arrangement*) melibatkan suatu pengurangan tarif internal (Intra-ASEAN) pada barang komoditi tertentu tetapi tarif eksternal masing-masing anggota ASEAN dengan Non-ASEAN dipertahankan. Dalam suatu daerah perdagangan bebas ASEAN tarif internal dikurangi sampai nol bagi barang komoditi tertentu dan tarif eksternal masing-masing anggota dipertahankan. Dalam daerah perdagangan bebas yang dijalankan secara penuh semua tarif internal dikurangi sampai nol sementara masing-masing negara partisipan mempertahankan tarif eksternal khususnya mereka sendiri. Suatu *Customs Union* melibatkan suatu pengurangan tarif internal sampai nol maupun harmonisasi tarif eksternal sampai batas yang sama. Suatu pasar bersama adalah suatu *Customs Union* dengan mobilitas modal dan pekerja yang bebas di dalam kelompok kawasan.

¹⁴ASEAN - *The Task Ahead* (Singapura: ISEAS, 1987), hal. 67.

Dipandang baik dari sudut konseptual maupun kebijakan adalah penting untuk menanamkan orientasi keluar sedini mungkin dalam proses kerjasama ekonomi ASEAN. Karena sifat pola yang terjadi sekarang dan di masa mendatang dari keseluruhan hubungan ekonomi ASEAN, orientasi keluar harus bersifat global (multilateral) dan regional (Pasifik).¹⁵ Sesuai dengan orientasi multilateralnya baru akhir-akhir ini ASEAN meningkatkan perhatian dan keterlibatannya dalam memperkuat kerangka kerja GATT. Fokus Pasifik dari ASEAN juga baru saja mulai dan masih terbatas pada konsultasi. Pada perkembangan ekonomi di kawasan Pasifik pada umumnya, sarana bagi dialog antara pemerintah ASEAN dan mitra perdagangan OECD Pasifik (Australia, Kanada, Selandia Baru, dan Amerika Serikat) adalah pertemuan-pertemuan tahunan menteri 6 plus 5, yang disebut Forum ASEAN-Pasifik.

Dalam bidang perdagangan, serangkaian pertemuan tidak resmi dari para pejabat perdagangan senior Pasifik Barat telah terjadi kira-kira selama 4 tahun ini, tetapi juga hanya bersifat konsultasi. Di dalam proses segitiga (pemerintah-bisnis-akademi) PECC (*Pacific Economic Cooperation Conference*), konsultasi kebijakan tentang perdagangan telah sangat menonjol. Fokus usaha-usaha regional ini terutama pada perundingan dagang multilateral (MTN) dan khususnya kemungkinan pengembangan suatu konsensus regional untuk melancarkan perundingan-perundingan dan lanjutannya dalam MTN yang baru, Ronde Uruguay di bawah naungan GATT.

Usaha menemukan struktur hubungan perdagangan ASEAN dengan para mitra Pasifik-nya mungkin akan menjadi salah satu prioritas ASEAN dalam agenda di masa mendatang. Kemungkinan mengembangkan struktur semacam ini antara ASEAN dan Amerika Serikat telah diusulkan sejak tahun 1982 tetapi baru akhir-akhir ini mendapat perhatian yang lebih sungguh-sungguh dengan pengumuman oleh kedua pihak untuk meneliti secara berhati-hati apa yang disebut Prakarsa ASEAN-Amerika Serikat (AUI).

Kendati usaha-usaha ASEAN untuk lebih mendekatkan diri kepada kawasan Pasifik yang lebih luas telah dilakukan, tidak segera menjadi jelas apakah pendekatan yang terpisah-pisah, atau barangkali sedikit demi sedikit sepotong-sepotong seperti itu, pada kerjasama perdagangan regional adalah yang terbaik dalam lingkungan dewasa ini. Tetapi dasar untuk pendekatan semacam ini barangkali tergantung pada argumentasi yang mengarah bagi masuknya apa yang menjadi Artikel XXIV GATT: selama pengaturan regional berakibat hilangnya hambatan perdagangan dalam suatu area multilateral, hal ini dapat diterima.¹⁶ Artikel XXIV mengijinkan negara-negara memberi-

¹⁵Suatu diskusi tentang masalah ini dapat diketemukan dalam Soesastro, "ASEAN and Pacific Basin Cooperation: Where Do We Go From Here?" Makalah disajikan pada The Second Meeting of ASEAN Institutes of Strategic and International Studies tentang *Regional Security and Development: The Ties that Bind Us*, Kuala Lumpur, 12-16 Januari 1986.

¹⁶Lihat Kenneth W. Dani, *The GATT: Law and the International Economy Organization* (Chicago: University of Chicago Press, 1970).

kan perlakuan khusus dengan membentuk suatu daerah perdagangan bebas atau *custom union* dengan ketentuan: (a) pada dasarnya bea masuk dan restriksi perdagangan lain "dihapuskan dalam semua perdagangan antara para peserta"; (b) penghapusan hambatan di dalam dijadwalkan atau dilaksanakan "dalam jangka waktu yang memungkinkan"; dan (c) bea masuk dan hambatan lain untuk mengimpor dari negara yang bukan anggota "secara keseluruhan tidak akan lebih tinggi atau lebih restriktif" daripada sebelum dibentuknya *custom union* atau daerah perdagangan bebas.

ANZCERTA (*Australia-New Zealand Closer Economic Relation Trade Agreement*) yang lebih dikenal dengan Persetujuan CER, yang mulai berlaku tahun 1983, adalah salah satu pengelompokan sub-regional di Pasifik yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan Artikel XXIV GATT tentang daerah perdagangan bebas. Mukadimahny menyatakan bahwa negara-negara anggota mempunyai "suatu komitmen pada pendekatan perdagangan yang berorientasi keluar." CER dilihat sebagai cara untuk meningkatkan kemampuan negara-negara anggota untuk menunjang "pengembangan kawasan melalui ikatan ekonomi dan perdagangan yang lebih erat dengan negara-negara lain, khususnya di Pasifik Selatan dan Asia Tenggara."¹⁷

Sebenarnya Persetujuan pertama setelah GATT antara Australia dan Selandia Baru, yang dikenal sebagai NAFTA dan berlaku efektif sejak tahun 1966 adalah suatu persetujuan perdagangan bebas yang agak terbatas. Walaupun tujuan yang dinyatakan adalah perdagangan bebas yang lengkap, persetujuan itu tidak mempunyai jadwal untuk mencapainya. Juga banyak pengaman dimasukkan ke dalam persetujuan itu. NAFTA diganti oleh Persetujuan CER dengan alasan-alasan yang tidak ada hubungannya dengan GATT. Tetapi persetujuan ini memberikan suatu kerangka yang kokoh bagi penghapusan semua hambatan impor antara kedua negara. Dengan demikian ia merupakan suatu daerah perdagangan bebas yang sepenuhnya sesuai dengan tuntutan-tuntutan GATT dan lebih menyeluruh daripada banyak pengaturan perdagangan bebas lain yang sudah ada.¹⁸

Di sudut lain dari kawasan Pasifik, suatu persetujuan perdagangan bebas yang menyeluruh kini sedang dirundingkan, yaitu antara Kanada dan Amerika Serikat. Diharapkan bahwa usulan persetujuan itu akan diserahkan untuk disetujui oleh Kongres Amerika Serikat dalam bulan Oktober 1987. Serangkaian perundingan perdagangan yang dimulai dalam bulan Mei 1986 berasal dari persetujuan yang dicapai antara Presiden Reagan dan Perdana Menteri Mulroney dalam bulan Maret 1985.

¹⁷Kebanyakan informasi tentang CER diambil dari Sir Frank Holmes et al., *Closer Economic Relations with Australia: Agenda for Progress* (Wellington: Victoria University Press for the Institute of Policy Studies, 1986).

¹⁸Lihat P. Jenkins, "Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement," makalah yang disampaikan pada *The First ASEAN Economic Congress*, Kuala Lumpur, 13-23 Maret 1987.

Namun masalah perdagangan bebas antara dua negara ini sudah ada sejak pertengahan abad ke-19 dan tentu saja mempunyai sejarah yang panjang tentang keadaan-keadaan "antara jadi dan tidak jadi."¹⁹ Karena sangat pentingnya perdagangan antara dua negara ini, masalah perdagangan bebas tidak pernah berhenti. Tetapi *Auto-Pact* tahun 1965, yang menetapkan perdagangan bebas bea di bidang mobil baru dan suku cadang asli serta meningkatkan perdagangan dua arah dengan pesat, tidak berasal dari suatu rencana besar perdagangan bebas. Adalah hanya kemudian, yaitu berdasarkan *Trade Agreement Act* tahun 1979 -- ketika dilaporkan kepada Kongres dalam tahun 1981 tentang integrasi dan rasionalisasi yang telah terjadi dalam industri otomotif sejak Pakta tahun 1965 -- Perwakilan dagang AS memberikan rekomendasi menjajagi peluang selanjutnya untuk merasionalisasikan melalui perdagangan yang lebih bebas.

Laporan itu juga menyimpulkan bahwa Amerika Serikat hendaknya mengadakan pembicaraan perdagangan yang terpisah dengan Kanada dan Meksiko, daripada berdasarkan suatu kawasan yang luas. Pada mulanya prospek untuk merundingkan persetujuan perdagangan bebas Amerika Serikat-Kanada yang lebih menyeluruh tampaknya tidak menggembirakan. Pada tahun 1983 Pemerintah Trudeau di Kanada mengusulkan perundingan-perundingan untuk persetujuan tambahan sektoral bilateral. Pada mulanya kedua pemerintah menyetujui empat sektor untuk perundingan, yaitu pengadaan transportasi laut, informasi, perlengkapan pertanian dan baja. Sebenarnya perundingan-perundingan tidak pernah dimulai karena Amerika Serikat lebih menyukai suatu persetujuan yang lebih luas.²⁰ Usulan pendekatan sektoral mempunyai sejumlah kelemahan, antara lain, proliferasi pengamanan industri khusus seperti yang menyertai *Auto Pact*. Sementara pendekatan ini akan menghasilkan pengurangan yang sangat lamban dalam hambatan-hambatan perdagangan, pada dasarnya ia tidak konsisten dengan komitmen dari kedua negara berdasarkan Artikel XXIV GATT.

Memang, seperti setiap pengaturan bilateral lainnya, yang menjadi masalah dalam perundingan Kanada-Amerika Serikat yang sedang terjadi adalah implikasi penyimpangan-penyimpangan dari prinsip MFN (*Most Favored Nation*). Kendati kelemahan-kelemahan dari prinsip MFN, terutama masalah *convoy* dan *free rider*, prinsip itu tetap merupakan inti dari sistem GATT.²¹

¹⁹Suatu tinjauan yang rinci tentang sejarah dan penelitian yang mendalam tentang masalah-masalah bagi perundingan yang berlaku diberikan dalam Paul Wonna Cott, *The United States and Canada: The Quest for Free Trade - An Examination of Selected Issues* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics, No. 16, Maret, 1987).

²⁰Lihat William A. Niskanen, "Stumbling toward A US-Canada Free Trade Agreement," *Cato Institute Policy Analysis*, No. 88 (18 Juni 1987).

²¹Masalah "free rider" menunjuk pada kecenderungan suatu negara untuk berdiam diri dan membiarkan negara-negara lain merundingkan tarif yang lebih rendah, yang menurut prinsip

Agar persetujuan Amerika Serikat-Kanada memenuhi ketentuan tentang kewajiban mereka dalam GATT, ia harus sesuai dengan Artikel XXIV GATT. Kedua negara telah menyatakan komitmen semacam ini. Amerika Serikat lebih lanjut berharap bahwa dengan merundingkan persetujuan dengan negara-negara tetangganya, ia dapat menunjukkan bahwa kemajuan mungkin terjadi dan mempersiapkan perundingan multilateral yang lebih luas, khususnya di bidang baru seperti jasa dan perlindungan hak milik intelektual.

Persetujuan-persetujuan perdagangan bilateral dan sub-regional yang dibahas di atas terlihat telah memberikan pertimbangan kepada kewajiban negara-negara peserta dalam GATT. Ini mungkin merupakan suatu persyaratan penting yang harus mereka penuhi. Akan tetapi tidak segera menjadi jelas, apakah kondisi ini cukup untuk membuat persetujuan perdagangan sub-regional atau bilateral berfungsi sebagai landasan struktur perdagangan kawasan Pasifik. Masalahnya adalah bagaimana membawa struktur yang terpisah-pisah sekarang ini ke dalam struktur perdagangan kawasan yang lebih terpadu di masa mendatang.

DARI FRAGMENTASI KE INTEGRASI

Sesudah hanya empat tahun berjalan, barangkali terlalu dini mencoba menganalisa secara mendalam implikasi sepenuhnya Persetujuan CER antara Australia dan Selandia Baru. Akan tetapi terlihat bahwa persetujuan itu telah menelorkan hasil-hasil yang layak. Dari perspektif Selandia Baru, persetujuan itu telah menjadi batu loncatan yang penting untuk meninggalkan sistem restriksi kuantitatif yang sangat protektif (perijinan impor) dan tarif, tidak hanya pada impor dari Australia tetapi juga secara sepihak pada impor dari negara-negara lain.

Seperti pernah diuraikan, faktor-faktor penting yang telah memungkinkan Selandia Baru untuk melakukan transisi dari perekonomian nasional yang sangat protektif menjadi anggota daerah perdagangan bebas yang jauh lebih berorientasi keluar, antara lain adalah: (a) diskusi umum yang semakin luas tentang biaya-biaya insulasi dan proteksi; (b) antusiasme pada beberapa menteri yang penting dan pejabat berpengaruh di kedua negara bagi hubungan yang lebih dekat; (c) suatu kemampuan politik untuk terus berusaha dan definisi yang jelas tentang tujuan-tujuan pengaturan itu pada para pemimpin politik; (d) kemauan Australia untuk memberi Selandia Baru banyak waktu

MFN, akan diperluas tanpa syarat bagi ekspornya; masalah "convoy" bahkan muncul ketika suatu negara ikut serta dalam perundingan-perundingan multilateral, ia mungkin bertahan dan hanya menyetujui konsesi yang minimal. Negara-negara lain mungkin juga akan menahan diri dan menyesuaikan dengan kecepatan kapal yang paling lambat dalam konvoi, atau maju terus pada kecepatan yang lebih tinggi dan dengan demikian memberikan peserta yang lebih lambat tumpangan bebas (*free ride*).

untuk semakin meninggalkan bentuk proteksinya yang utama (perijinan impor), sementara mendesak bahwa hal itu pada akhirnya harus dihapuskan dalam perdagangan antara kedua negara; (e) konsentrasi dalam Persetujuan yang semula pada masalah-masalah yang dianggap mendasar bagi liberalisasi penuh dari perdagangan barang, dengan menanggukkan masalah-masalah yang lain untuk ditangani kemudian dalam pengelolaan "generasi kedua."²²

Berlawanan dengan pendahulunya, NAFTA yang ditandatangani dalam tahun 1965 dan menghasilkan daerah perdagangan bebas yang terbatas, Persetujuan CER menetapkan penghapusan tarif dan restriksi kuantitatif pada semua barang yang diperdagangkan secara bilateral. Dengan sedikit sekali pengecualian ("pengaturan yang dimodifikasi"), tarif harus dihapuskan menjelang tahun 1988 dan semua restriksi kuantitatif dalam tahun 1995. Penghapusan tarif dan rangsangan ekspor tengah terjadi sesuai dengan jadwal, dan restriksi kuantitatif kiranya akan selesai dalam tahun 1988 atau 1989 -- lebih cepat dari jadwal semula, dan lebih penting lagi tidak hanya dalam hubungan dengan Australia tetapi dengan impor umumnya.

Perdagangan antara Australia dan Selandia Baru telah berkembang menjadi kira-kira US\$2 milyar dalam tahun 1985. Ekspor Selandia Baru ke Australia telah meningkat jauh lebih cepat daripada impornya dari Australia sehingga perdagangan bilateral mereka telah menjadi hampir seimbang sekarang, dibandingkan dengan ketimpangan besar sebelumnya yang menguntungkan Australia. Keseimbangan perdagangan bilateral tidak tampak menimbulkan persoalan; daya saing internasional Selandia Baru adalah jauh lebih penting: jika ia dapat bersaing di pasar Australia, ia mempunyai harapan yang lebih besar untuk bersaing di pasar internasional.

Baik Australia maupun Selandia Baru tidak terlalu tergantung pada perdagangan antara mereka. Dalam tahun 1985 sekitar 16% dari seluruh ekspor Selandia Baru adalah ke Australia dan hanya 5% dari seluruh ekspor Australia ke Selandia Baru. Oleh karena itu tidaklah mengherankan untuk melihat penekanan dan komitmen mereka pada pendekatan berorientasi keluar dalam perdagangan. Walaupun demikian harus diakui bahwa liberalisasi berdasarkan baik secara bilateral maupun kawasan (sub-kawasan) tentu saja lebih mudah menjual secara politik daripada melakukan pengurangan proteksi secara sepihak.

Persetujuan CER akan ditinjau kembali dalam tahun 1988, dan kedua pihak saat ini sedang meneliti perkembangan selanjutnya yang mungkin menjadi kepentingan mereka bersama. Pertanyaan penting yang perlu diajukan adalah bagaimana di masa mendatang CER ingin mengkaitkan dirinya dengan kawasan Pasifik yang lebih luas. Pembebasan perdagangan yang telah di-

²²Holmes, "New Zealand, ANZCERTA and ASEAN," *First ASEAN Economic Congress*, 13-24 Maret 1987.

ungkinkan oleh CER, tentu mempunyai efek regional yang lebih luas karena baik Selandia Baru maupun Australia menjalankan perdagangan dengan kawasan Pasifik dalam jumlah yang besar.

Dalam hal perkembangan struktur perdagangan kawasan yang lebih luas, Persetujuan CER (Artikel XXIV) mengandung ketentuan tentang penggabungan atau asosiasi negara-negara lain dengan Persetujuan itu. Sekarang ini pertimbangan yang sungguh-sungguh diberikan adalah pada kemungkinan bentuk asosiasi dengan CER oleh negara-negara pulau Forum Pasifik Selatan. Atas dasar individual, baik Australia maupun Selandia Baru, dalam SPARTECA (*South Pacific Regional Trade and Economic Co-operation Agreement*), memberikan perlakuan perdagangan bebas yang tidak timbal-balik pada kebanyakan barang-barang dari FICs (*Forum Island Countries*). PATCRA (*Papua New Guinea - Australia Trade and Commercial Relations Agreement*) yang terpisah juga sudah ada. Oleh karena itu suatu asosiasi resmi dengan CER kiranya tidak membawa tambahan keuntungan dalam perdagangan bagi FICs, tetapi asosiasi semacam ini dapat memperkuat komitmen mereka untuk tetap mengawasi rezim proteksi mereka dalam berhubungan satu dengan yang lain dan dengan negara-negara anggota CER, dan akhirnya mengurangi hambatan mereka sendiri.

Seperti dilaporkan dalam studi Selandia Baru,²³ ada juga pemikiran untuk mempersatukan FICs dengan CER atau dengan menciptakan suatu zona kerjasama ekonomi dan perdagangan yang baru di kawasan Pasifik Selatan. Kedua opsi ini akan melibatkan pengembangan perdagangan bebas antara FICs dan akhirnya resiprositas antara FICs dan Australia serta Selandia Baru. Suatu perluasan struktur perdagangan semacam ini akan memerlukan sedikit keluwesan untuk menyatukan dalam beberapa tahap yang berbeda dari perkembangan FICs dan dampak yang berbeda dari perdagangan yang lebih bebas pada perekonomian mereka. Ini mungkin ternyata terlalu sulit dicapai mengingat sifat perekonomian FICs, yang kebanyakan mempunyai struktur ekonomi dengan dasar yang sangat sempit dan seringkali tergantung hanya pada beberapa hasil bumi untuk ekspor.

Pilihan lain, yang menyangkut suatu proses yang lebih bertahap, adalah mengkaitkan pengaturan yang ada -- CER, PATCRA, dan SPARTECA -- di bawah ECA (*Economic Cooperation Agreement*) yang lebih luas. Persetujuan semacam ini pada mulanya dapat terpusat pada penghapusan restriksi yang ada di bawah PATCRA dan SPARTECA serta mendorong gerakan menuju resiprositas di antara beberapa negara FICs yang lebih besar. Proses ini perlu disertai oleh program bantuan pembangunan yang ditargetkan secara khusus dari Australia dan Selandia Baru dalam bidang yang berbeda.

²³Ini mengacu pada laporan oleh Holmes et al., *Closer Economic Relation with Australia*, hal. 122-124.

Perkembangan hubungan yang lebih erat antara CER dan ASEAN juga sudah diketengahkan. Sudah dikemukakan juga bahwa suatu pengaturan perdagangan bebas dengan Korea dapat dilakukan dan mungkin baik, atau bahwa Kanada atau Jepang atau Singapura mungkin tertarik dalam merundingkan sesuatu pengaturan dengan CER.²⁴ Telah juga dicatat bahwa Amerika Serikat telah menjajagi Selandia Baru dan Australia tentang kemungkinan minat mereka dalam pengaturan perdagangan bebas dengan Amerika Serikat. Sebenarnya di Australia sebuah studi telah ditetapkan untuk meneliti kemungkinan-kemungkinan semacam ini.

Berbagai pendekatan yang disarankan bagi CER dalam usahanya untuk mengembangkan hubungannya dengan para tetangga terdekatnya, yaitu Negara-negara Pulau Forum, juga dengan ASEAN, beberapa negara Asia Timur Laut, dan akhirnya juga AS pantas diteliti lebih lanjut. Pendekatan-pendekatan itu dapat memberikan beberapa model yang berguna bagi kawasan Pasifik.

Begitu pula, persetujuan yang pada prinsipnya dicapai antara AS dan Kanada tentang pembentukan daerah perdagangan bebas dapat memberikan suatu model bagi kemungkinan persetujuan bilateral di masa mendatang antara AS dan negara-negara lain.²⁵ Akan tetapi patut dicatat bahwa Persetujuan Amerika Serikat-Kanada mungkin merupakan kasus yang unik mengingat hubungan perdagangan mereka yang sangat istimewa, khususnya bagi pihak Kanada. Misalnya dalam tahun 1985, Amerika Serikat membeli hampir 75% dari seluruh ekspor Kanada. Kanada adalah pasar utama terbesar bagi ekspor Amerika Serikat, yang mengambil sekitar 22% dari seluruh eksportnya dalam tahun 1985. Sekarang ini sebagian besar perdagangan antara kedua negara ini sudah bebas bea. Hampir 80% dari impor Amerika Serikat dari Kanada dan 65% dari eksportnya ke Kanada adalah bebas bea masuk. Pelaksanaan pemotongan tarif Ronde Tokyo dalam tahun 1987 akan menambah 15% lagi dari impor Amerika Serikat dari Kanada dan 25% dari eksportnya ke Kanada yang akan menghadapi tarif 5% atau kurang. Dari sisanya, tarif dua angka masih ada; tarif Kanada pada pakaian dan sepatu masih di atas 20% dan tarif AS pada pakaian hampir 20%. Dapat diharapkan bahwa suatu persetujuan menyeluruh antara kedua negara juga akan ditujukan pada masalah lain -- dan yang lebih penting -- seperti hambatan non-tarif atau apa yang disebut "undang-undang penyembuh perdagangan" (*anti-dumping and countervailing duty laws*), dan juga jasa-jasa, penanaman modal, serta kurs mata uang, di samping masalah tarif.

²⁴*Ibid.*

²⁵The US-Israel Free Trade Agreement of March 1985 telah dijadikan sebagai model lain dari berhasil dicapainya suatu pengaturan bilateral yang juga meliputi apa yang dinamakan bidang-bidang baru seperti jasa-jasa.

Kepentingan Kanada dalam merundingkan persetujuan bilateral cukup jelas, dan sebagian besar beranjak dengan meningkatnya sikap proteksionis di AS yang menuju "keberagaman, ketakterdugaan dan kesewenang-wenangan pelaksanaan undang-undang perdagangan AS." Apa yang dilihat di AS sebagai undang-undang penyembuhan digambarkan di Kanada sebagai "proteksi darurat" oleh AS.²⁶

Kepentingan di pihak AS untuk memasuki persetujuan perdagangan bilateral telah dikaitkan dengan keprihatinannya tentang apa yang dilihat sebagai proliferasi praktek-praktek perdagangan yang "tidak fair" dan dengan Ronde GATT. Sehubungan dengan yang kedua, persetujuan bilateral dipakai baik sebagai kekuatan menawar (*bargaining chip*) untuk melancarkan perundingan dan sebagai penyangga (kalau-kalau persetujuan mengalami kegagalan). Resiprositas yang agresif seperti dituntut akhir-akhir ini oleh berbagai sektor di AS menemukan ekspresinya dalam transaksi-transaksi bilateral, yang bersifat ad hoc ataupun dengan dasar yang lebih formal. Kekhawatirannya adalah bahwa perkembangan semacam ini menuju proliferasi yang membawa peningkatan pengaturan-pengaturan MFN yang bersyarat, khususnya di kawasan Pasifik. Persetujuan-persetujuan perdagangan bebas bilateral dipromosikan secara agresif oleh Perwakilan Dagang AS Brock sekitar 3 tahun yang lalu sebagian untuk menekan pemerintah-pemerintah yang enggan untuk memprakarsai Ronde GATT yang baru. Kini, dengan berlangsungnya Ronde Uruguay, mungkin kepentingan AS dalam persetujuan perdagangan bilateral tidak akan surut tetapi akan terus-menerus diusahakan sebagai penyangga, khususnya dengan negara-negara dengan mana ia mempunyai defisit perdagangan bilateral yang besar. Tetapi kecenderungan ini akan tergantung sebagian besar pada perkembangan defisit perdagangan AS secara keseluruhan.

Suatu persetujuan perdagangan bilateral antara AS dan ASEAN, misalnya, tentu saja akan berbeda sifatnya dari persetujuan antara AS dan Kanada. Tidak segera menjadi jelas apakah persetujuan bilateral antara AS dan ASEAN umumnya harus sebagai pengaturan preferensi yang tidak bersifat timbal-balik, yang hanya bersifat partial, atau suatu pengaturan yang pada hakikatnya timbal-balik. Ketika dalam tahun 1982 Brock yang pertama-tama mengusulkan suatu persetujuan perdagangan bebas dengan ASEAN, pihak ASEAN tidak antusias tentang hal ini karena adanya kekhawatiran bahwa persetujuan semacam itu mungkin menyebabkan banjirnya barang-barang AS ke kawasan ini. Pada Dialog ASEAN-AS kelima dalam bulan Desember 1983, pihak ASEAN -- yang mengakui bahwa hubungan dengan AS mencapai tingkat yang mendatar -- menunjukkan keinginan akan suatu program kerjasama ekonomi dan perdagangan yang lebih berstruktur dan menyeluruh untuk me-

²⁶Lihat Niskanen, *Stumbling*.

tingkatkan hubungan ekonomi antara ASEAN dan AS.²⁷

Kemudian ASEAN membuat usulan tandingan, sesuatu yang sejalan dengan CBI (*Carribean Basin Initiative*) dari AS, yang pada hakikatnya adalah suatu pengaturan perdagangan preferensi, jadi tidak bersifat timbal-balik. Oleh sebab itu ia ditolak oleh pihak AS. Kemudian dalam suatu pertemuan dengan para Menteri Ekonomi ASEAN dalam tahun 1985, Brock menyarankan ide yang ketiga, yaitu bahwa kedua pihak menerima suatu pendekatan dua tahap. Yang pertama akan melibatkan kedua pihak ke dalam suatu pengaturan yang luas tentang masalah-masalah ekonomi. Tahap yang kedua, dan yang lebih penting, akan membiarkan para anggota ASEAN masing-masing merundingkan persetujuan dagang bilateral dengan AS menurut gerak langkah mereka sendiri dan memperhitungkan kepentingan mereka masing-masing. Dengan kepergian Brock dari kantor USTR, usulan itu tidak dibicarakan lebih lanjut.

Menteri Luar Negeri Singapura Dhanabalan pada Dialog ASEAN-AS, dalam bulan Juni 1987 setelah pertemuan para menteri ASEAN menyatakan bahwa kedua pihak hendaknya melihat lebih dekat pada tingkat yang lebih tinggi pada AUI (*ASEAN-US Initiative*) yang berasal dari usulan Brock. Perdana Menteri Lee Kuan Yew mengulangi pernyataan ini dalam pidato pembukaan Pertemuan Para Menteri Ekonomi ASEAN dalam bulan Juli 1987. Suatu pertemuan khusus para Menteri Ekonomi ASEAN dengan wakil Perwakilan Dagang AS, Michael Smith diadakan tetapi isi pembicaraan tidak diungkapkan.

Ada banyak alasan mengapa suatu pengaturan jenis CBI antara ASEAN dan AS tidak dapat dilaksanakan. Yang pertama, karena pengaturan sejenis CBF -- sama seperti yang asli -- hanya dapat didukung di AS berdasarkan suatu pertimbangan politik-keamanan politik yang kuat.²⁸ Ini tidak ada dalam hubungan dengan ASEAN. Yang kedua, CBI yang meliputi lebih dari sekedar perdagangan, yaitu, menyangkut rangsangan pajak, bantuan pembangunan dan negosiasi-negosiasi perjanjian investasi bilateral, adalah layak dipandang dari sudut anggaran AS hanya apabila jumlah total bantuan (plus sumber-sumber swasta) yang terlibat tidak besar.

Pengaturan yang pada dasarnya menurut Model Lome itu sudah lama

²⁷Lihat Soesastro, "ASEAN-US Economic Relations: An Up Date," dalam *ASEAN in Regional and Global Context*, Ed. Karl D. Jackson, Sukhumband Paribatra, J. Soedjati Djiwandono (Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1986); Suatu pembicaraan tentang masalah ini dapat juga diketemukan dalam Ow Chin Hock, "ASEAN-US Economic Relations: Problems and Prospects," dalam *US-ASEAN Relations: Prospects for the 1990s*, ed. Ray S. Cline (Washington, D.C.: United States Global Strategy Council, 1987).

²⁸Suatu survei tentang pandangan-pandangan yang berlawanan mengenai CBI dapat diketemukan dalam serangkaian artikel dengan judul "The Carribean Basin Initiative," dalam *Foreign Policy*, No. 47 (Summer 1982).

tidak diinginkan oleh ASEAN.²⁹ Akhir-akhir ini bukti empiris telah menunjukkan bahwa Kelompok 66 negara ACP (Afrika, Karibia dan Pasifik) yang diberi akses preferensi ke pasar-pasar Masyarakat Ekonomi Eropa (EC), tidak berhasil lebih baik menurut Konvensi Lome. Sebenarnya bagian EC dari ekspor ACP menurun sejak tahun 1975.³⁰

GSP (*Generalized System of Preference*), yang merupakan preferensi perdagangan satu-arah yang terbatas, ternyata membuahkan hasil yang tidak berarti. Negara-negara yang sedang berkembang sebagai sebuah kelompok hanya mendapatkan keuntungan sedikit dari GSP. Misalnya impor AS dari negara berkembang berjumlah US\$120 milyar dalam tahun 1981. Dari mereka yang mendapat manfaat GSP jumlah seluruhnya adalah US\$69 milyar, dan dari jumlah ini sebenarnya hanya US\$8 milyar masuk dengan bebas bea. Dalam hal GSP dari EC, beberapa studi telah menunjukkan bahwa impor dari mereka yang tidak memperoleh manfaat ini meningkat lebih cepat daripada negara-negara yang memperoleh GSP.³¹

Meskipun demikian, negara-negara berkembang secara keseluruhan, termasuk negara-negara ASEAN, masih sangat mementingkan GSP -- terutama sebagai suatu simbol dari "perlakuan yang khusus dan berbeda" -- dan mengabaikan himbuan bagi diperpadukannya prinsip pentahapan. Pendekatan dua tahap menuju suatu struktur perdagangan yang dibahas sebelumnya tampaknya harus memberi ruang gerak untuk pentahapan semacam ini, khususnya bila suatu persetujuan bilateral yang terpisah dengan Singapura sedang dirundingkan. Jadi ASEAN sebagai kelompok perlu menerima serangkaian prinsip-prinsip baru yang mengatur hubungan perdagangan dengan negara-negara maju.³²

Pendekatan dua-tahap mungkin juga berakhir dalam "suatu pengaturan perdagangan preferensi yang beragam" yang serupa dengan serangkaian *EC-Mediterranean Agreement*, yang menyangkut preferensi berbalik (resiprositas). Dalam model ini, masing-masing negara Mediterranean mempunyai suatu PTA dengan EC (Masyarakat Ekonomi Eropa), tetapi mereka berbeda dalam liputan dan tingkat konsesi sehingga hasil keseluruhan adalah suatu "sistem yang kompleks dari preferensialisme yang berbeda menurut negara dan secara

²⁹Lihat Narongchai Akrasanee, "ASEAN and the New International Economic Order: A View from Thailand," dalam *ASEAN Economic Cooperation and the New International Economic Order*, Ed. Bar. Mokhzani, Khong Kim Hoong and R.J.G. Wells (Kuala Lumpur: Malaysian Economic Association, 1980).

³⁰Lihat World Bank, *World Development Report 1987* (Washington, D.C.: The World Bank, 1987), hal. 158-159.

³¹*Ibid.*

³²Untuk pembahasan pada masalah ini lihat Soesastro, "ASEAN's Participation in the GATT," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XV, No. 1 (Januari 1987).

sektoral.”³³ Tambahan pula masing-masing negara Mediterania tidak mempunyai PTA di antara mereka sendiri. Pelajaran yang dapat ditarik dari pengalaman Mediterania menunjukkan biaya negosiasi dan administratif yang tinggi yang timbul dari kompleksitas dan kecenderungan untuk menimbulkan friksi politik baik di antara negara-negara yang terlibat maupun dari pihak luar.³⁴

Di luar pemikiran-pemikiran struktur perdagangan bilateral ASEAN-AS suatu skema kawasan Pasifik yang lebih luas telah diusulkan -- yaitu yang disebut PBI (*Pacific Basin Initiative*), sejalan dengan CBI tetapi pada dasarnya melibatkan negara-negara ASEAN dan negara berkembang yang lain di Pasifik di satu pihak dan semua negara OECD Pasifik di lain pihak.³⁵ CBI yang dimodifikasi ini memungkinkan semua barang-barang produk dari negara berkembang Pasifik memasuki pasar OECD Pasifik secara bebas dengan ketentuan bahwa: (a) Sedikitnya 75% dari nilai ekspor FOB produk-produk menunjukkan nilai yang berasal dari negara industri yang mengizinkan produk plus nilai tambah oleh negara pengekspor atau pengelompokan ekonomi (seperti ASEAN); misalnya, jika Amerika Serikat sebagai negara pasar bebas-masuk, sedikitnya 75% dari nilai pelabuhan FOB ASEAN dari produk-produk harus merupakan nilai yang berasal dari AS atau nilai tambah ASEAN; dan (b) sedikitnya 30% pada permulaan dan meningkat menjadi 50% dalam 5 tahun produksi barang-barang yang menuntut hak bebas masuk harus dikonsumsi di negara produsen atau dijual ke negara-negara ketiga. Ketetapan (a) adalah untuk memungkinkan negara-negara OECD Pasifik untuk memperoleh manfaat juga dari pengaturan ini, sedangkan ketetapan (b) adalah untuk menghindarkan suatu negara-negara berkembang Pasifik menjadi zona pemroses ekspor dalam waktu yang singkat dengan suatu negara pasar sebagai sasaran tunggal.

Mengingat momentum yang baru di kawasan ASEAN dalam usahanya mencari struktur-struktur perdagangan baru, termasuk dengan negara-negara atau satuan-satuan lain, semua usulan tersebut di atas harus diteliti secara seksama. Tetapi tinjauan di atas juga menunjukkan pentingnya pengaturan perdagangan dalam ASEAN sendiri.

Beberapa tahun yang lalu evaluasi PTA ASEAN dilakukan secara kritis. Skema ini, yang ditetapkan dalam tahun 1977, mengusulkan untuk liberalisasi perdagangan di antara negara-negara anggota melalui pelaksanaan lima tin-

³³Richard Pomfret, "Variable Presential Trade the EC-Mediterranean Agreements as An Example for Intra ASEAN Liberalization," *First ASEAN Economic Congress*, Kuala Lumpur, 13-23 Maret 1987.

³⁴*Ibid.*

³⁵Ide ini telah dikemukakan oleh David Syap selama beberapa tahun yang lalu, dan garis besar usulan semacam ini dapat diketemukan; *Pacific Economic Cooperation: Issues and Opportunities*, laporan dari Fourth Pacific Economic Cooperation Conference (Seoul: KDI, 1985).

dakan, yang meliputi: (a) pemberian preferensi tarif; (b) jumlah kontrak-kontrak tentang perdagangan untuk jangka panjang; (c) ketentuan-ketentuan preferensi untuk pembiayaan impor; (d) preferensi pengadaan oleh badan-badan pemerintah; dan (e) liberalisasi NTB (*Non-Tariff Barrier*) dalam perdagangan antar-kawasan. Dari 5 instrumen ini, pemberian preferensi tarif telah paling luas dipergunakan.

Dalam tahap-tahap awal dari skema ini, preferensi tarif diberikan dengan menggunakan suatu pendekatan sukarela (dihentikan dalam tahun 1983) dan suatu pendekatan matriks (dihentikan dalam tahun 1986). Menurut pendekatan sukarela masing-masing negara memberikan secara sukarela daftar dari barang-barang untuk mendapatkan perlakuan preferensi pada setiap putaran perundingan. Menurut pendekatan matriks suatu negara membuat permohonan khusus dan mungkin mendapatkan jawaban dari negara lain. Pertukaran konsesi-konsesi pada perundingan bilateral selanjutnya menjadi multilateral dengan memasukkan negara-negara ASEAN yang lain.

Pada akhir tahun 1982, lebih dari 8.000 barang dimintakan preferensi tarif menurut pendekatan sukarela, tetapi hal ini tidak begitu berarti karena sebagian besar barang-barang ini tidak dapat diimpor dari sumber-sumber ASEAN. Pendekatan matriks hanya menghasilkan pemberian preferensi bagi 378 barang dan dihapuskan karena pendekatan itu terlalu restriktif.

Sejajar dengan pendekatan "per produk" sejak tahun 1980 pengurangan tarif "keseluruhan" (*across the board*) diperkenalkan untuk mempercepat proses. Memang, lebih dari 10.000 barang telah dimasukkan sejak pendekatan ini dipergunakan dalam skema ini. Pada mulanya, semua barang dengan nilai impor per tahun masing-masing kurang dari US\$50.000 dalam statistik perdagangan tahun 1978 akan mendapatkan pemotongan tarif 20% secara menyeluruh. Batas pemotongan dinaikkan menjadi US\$500.000 dalam bulan Mei 1981, US\$1 juta dalam bulan Januari 1982 dan selanjutnya menjadi US\$10 juta dalam bulan November 1982. Batas pemotongan US\$10 juta ini merupakan kira-kira 10% dari seluruh perdagangan antar-ASEAN.

Dipakainya pendekatan menyeluruh itu terkena ketentuan tentang pengecualian "barang-barang yang sensitif," dan memungkinkan dibekukannya tarif preferensi, apabila menimbulkan ancaman "kerugian yang serius" bagi industri domestik, atau mempunyai akibat yang buruk pada neraca pembayaran. Sebenarnya daftar pengecualian telah merongrong usaha-usaha yang memperluas liputan dari skema ini. Sampai sekarang, Muangthai telah menetapkan 2.257 barang atau 63% dari total pengurangan tarif menyeluruh. Angka masing-masing bagi Indonesia adalah 1.284 barang atau 54%; Malaysia 1.436 jenis barang atau 37%; Filipina 890 jenis barang atau 25%; dan Singapura 83 jenis barang atau 2% dari total.³⁶

³⁶Lihat Ooi-Guat Tin, "The ASEAN Preferential Trading Arrangements," *First ASEAN Economic Congress*, Kuala Lumpur, 13-23 Maret 1987.

Usaha-usaha dilakukan dalam tahun 1985 untuk meninjau daftar pengecualian, dan barang-barang sensitif diklasifikasikan ke dalam 3 kategori: (a) barang-barang tidak sensitif, yang akan dikeluarkan dari daftar; (b) barang semi-sensitif, yang akan dirundingkan; dan (c) barang-barang sensitif, yang tidak akan dirundingkan. Barang-barang semi sensitif diusulkan mendapatkan perlakuan tarif preferensi menurut skema APTQ (*ASEAN Preferential Tariff Quota*). Menurut skema ini, kuota bagi masing-masing produk akan didasarkan pada persentase rata-rata bergerak jumlah total impor produk itu dari suatu negara ASEAN selama 3 tahun sebelum perundingan selesai. Kuota akan ditetapkan minimum 30% dan hasil perundingan bilateral akan dijadikan multilateral.

Kendati tindakan-tindakan itu, skema PTA masih dilihat dengan skeptis. Tambahan lagi, beberapa studi empiris telah menunjukkan bahwa efek PTA sangat kecil, dan kini ia meliputi paling banyak hanya 5% dari perdagangan antar-ASEAN.³⁷ Perdagangan antar-ASEAN sebagai bagian dari jumlah total perdagangan ASEAN telah meningkat dengan mantap dari 13% dalam tahun 1973 menjadi 21% dalam tahun 1983. Tetapi kira-kira 75% dari arus perdagangan antar-ASEAN, adalah antara Singapura dan Malaysia serta antara Singapura dan Indonesia. Selanjutnya kira-kira 65% terdiri dari perdagangan bahan bakar. Oleh karena itu, sejak tahun 1985 bagian perdagangan antar-ASEAN telah merosot kembali menjadi 16%. Ini mendorong banyak usulan yang ditujukan untuk meningkatkan kerjasama perdagangan ASEAN. Suatu daerah perdagangan bebas atau sebuah *custom union* atau suatu kombinasi dari keduanya -- Daerah Perdagangan ASEAN yang juga dikenal sebagai usulan Rieger -- semuanya dipertimbangkan. Mereka ditolak sebagai akibat masih adanya "kesenjangan" besar dalam perkembangan ekonomi di antara beberapa anggota ASEAN. Yang lain melihat penolakan ini sebagai suatu indikasi tidak adanya kemauan politik pada pemerintah-pemerintah ASEAN.

Pertemuan Puncak ASEAN Ketiga pada bulan Desember 1987 menyetujui untuk melakukan liberalisasi PTA dengan cara yang lebih nyata daripada sebelumnya. Persetujuan itu menyatakan bahwa dalam 5 tahun mendatang: (a) masing-masing anggota dapat mengecualikan dari PTA tidak lebih dari 10% barang yang diperdagangkan di ASEAN; (b) masing-masing anggota harus mempunyai sesedikitnya 50% dari volume perdagangan antar-ASEAN dalam PTA; (c) preferensi tarif bagi produk PTA yang ada, atau MOP (*Margins of Preference*) harus ditingkatkan dari 25% sampai sesedikitnya 50%; (d) produk dengan bagian minimum 35% berasal dari ASEAN (*ASEAN Content*) yang sebelumnya sebesar 50%, dapat memperoleh PTA. Selanjutnya Menteri-menteri Ekonomi setuju untuk tidak lagi mengenakan NTB atas "kemacetan" (*standstill*) negara-negara anggota yang lain dan merundingkan penghapusan hambatan yang masih ada (*Roll Back*).

³⁷Lihat Gerald Tan, "ASEAN Preferential Trading Arrangement: An Overview," dalam *ibid*.

Sejauh ini ASEAN belum mengajukan usulan-usulan yang konkret tentang bagaimana mengkaitkan diri pada urusan kawasan Pasifik yang lebih luas. Kemungkinan ASEAN akan melihat lebih dulu bagaimana persetujuan yang dicapai dalam Pertemuan Puncak Ketiga akan dilaksanakan sebelum siap membicarakan langkah-langkah konkret untuk mewujudkan gagasan sesuai dengan usulan AUI dan skema ekstra kawasan lain atau kawasan yang lebih luas lainnya. Namun demikian, ASEAN telah menyadari secara jelas pentingnya kawasan Pasifik yang lebih luas bagi perkembangannya. Seperti dinyatakan dalam Pernyataan Pers Bersama pada akhir Pertemuan Puncak ASEAN Ketiga:

Para Kepala Pemerintahan mencatat perubahan-perubahan tertentu di sekitar ASEAN yang membuka peluang dan tantangan bagi negara-negara mereka, termasuk program modernisasi Cina, timbulnya NICs [Newly Industrializing Countries] di Asia Timur, meningkatnya keterlibatan Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur yang lain dalam masalah ekonomi global, munculnya Jepang sebagai pemasok modal terkemuka dan meningkatnya persepsi tentang kawasan Pasifik sebagai "kawasan masa depan."

DI LUAR PERDAGANGAN: BEBERAPA KESIMPULAN SEMENTARA

Pembahasan di atas menunjukkan beberapa kesimpulan yang menarik. Yang pertama adalah bahwa pengaturan dan struktur sub-regional di kawasan Pasifik sedang dilaksanakan dan dikembangkan dengan sungguh-sungguh. Fragmentasi adalah yang paling banyak diketengahkan di bidang perdagangan, dan mungkin sangat mencerminkan: (a) tahap pembangunan ekonomi yang berbeda di antara perekonomian Pasifik yang menuju ke arah suatu sifat sub-pengelompokan pada tingkat sub-regional, walaupun persetujuan dagang bilateral (seperti antara AS dan ASEAN, atau antara AS dan Taiwan) dapat mengatasi sifat kecenderungan ini; (b) ketidakpastian terus berlangsung dalam lingkungan perdagangan global yang diakibatkan oleh memburuknya sistem perdagangan internasional.

Yang kedua adalah bahwa berbagai struktur perdagangan sub-regional yang mengacu pada hal di atas sungguh-sungguh menyadari perlunya mempertahankan orientasi keluar dan mengkaitkan diri pada kawasan Pasifik yang lebih luas. Akan tetapi tidak jelas bagaimana tujuan semacam itu dapat diterjemahkan ke dalam tindakan menuju integrasi. Kemungkinan bahwa kawasan akan mengakhiri dengan serangkaian struktur perdagangan yang tidak mudah diintegrasikan. Barangkali hanya pemulihan sistem perdagangan internasional dapat memberikan kerangka kerja bagi struktur sub-regional untuk berkembang menjadi struktur yang lebih terpadu melalui ketentuan mereka dan kemampuan untuk mengambil kebijakan perdagangan yang berorientasi keluar dan terbuka.

Yang ketiga adalah bahwa struktur sub-regional yang melibatkan Jepang tidak terlihat secara menyolok. Ini mungkin menunjukkan suatu peran Jepang

menuju struktur kawasan yang lebih terpadu di kawasan Pasifik. Tetapi tampaknya peranan semacam itu dapat dilaksanakan secara lebih mudah bila mana struktur kawasan yang begitu teratur melibatkan lebih dari perdagangan saja. Sebenarnya mungkin diperlukan untuk melibatkan di luar perdagangan apabila suatu struktur regional yang terpadu menjadi pokok persoalannya.

Hubungan ASEAN-Jepang mungkin dapat diambil sebagai contoh. Dalam tahun 1987 ASEAN telah membahas dan meneliti secara sungguh-sungguh tawaran Jepang untuk mendirikan Dana Khusus ASEAN. Usulan ini pertama kali dikemukakan oleh Menteri Luar Negeri Jepang, Kuranari, pada pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN sebulan sebelumnya. Dana ini akan berbeda dari paket bantuan yang diumumkan oleh Fukuda dalam tahun 1977 dan dimaksudkan untuk membantu membiayai lima proyek industri besar yang diprakarsai dan didukung oleh pemerintah ASEAN masing-masing. Sebaliknya Dana Khusus ini dimaksudkan untuk proyek-proyek sektor swasta. Secara langsung atau tidak langsung, dana ini perlu dilihat dalam rangka, usaha untuk memutar kembali (*Recycle*) surplus Jepang, termasuk usulan Okita bagi suatu "Marshall Plan ala Jepang." Tetapi Menteri Luar Negeri Kuranari menekankan bahwa usulan dana khusus ASEAN dinyatakan sebelum pemberitahuan paket "bantuan" Jepang bagi negara berkembang sebesar US\$30 milyar.³⁸ Namun demikian penggunaan Dana harus ditujukan untuk membantu memperkuat kerjasama ekonomi ASEAN yang berorientasi keluar.

Perlu dicatat bahwa nilai Marshall Plan tidak terletak hanya dalam aliran bantuan AS, tetapi juga dalam mekanisme perundingan dan konsultasinya. ASEAN hendaknya juga mempertahankan bahwa pemutaran kembali surplus Jepang perlu menemukan saluran yang tepat; pada dasarnya surplus ini berada di tangan swasta. Kebutuhan untuk memperbaiki iklim penanaman modal di kawasan ASEAN untuk mengakomodasikan aliran yang lebih besar dari sumberdaya semacam ini telah disadari.

Barangkali terobosan yang dicari secara luas dari pertemuan Menteri-menteri Ekonomi ASEAN yang terakhir diketemukan dalam persetujuan-persetujuan di bidang penanaman modal, yang meliputi: (a) suatu persetujuan jaminan investasi gabungan atau IGA (*Investment Guarantee Agreement*) yang melindungi investasi-investasi terhadap nasionalisasi, dan sebagainya; dan barangkali yang paling penting (b) persetujuan untuk memperbaiki skema usaha patungan industri ASEAN atau AIJV (*ASEAN Industrial Joint-Venture*). Perbaikan-perbaikan ini terdiri antara lain dari peningkatan dalam MOP dari 75% menjadi 90% bagi produk AIJV dan bahwa partisipasi asing (Non-ASEAN) dalam proyek AIJV dapat ditingkatkan menjadi 60%, dibandingkan dengan 49% sebelumnya. Diharapkan bahwa skema yang baru ini dapat mendorong penciptaan iklim investasi yang lebih dinamis -- dengan melibatkan peningkatan partisipasi Jepang -- dan pada saat yang sama me-

³⁸The Straits Times, Singapura, 20 Juni 1987.

rangsang kerjasama ASEAN yang lebih besar, seperti halnya Marshall Plan telah mendorong kerjasama ekonomi di Eropa.

Sebagaimana kerjasama perdagangan dapat membantu merangsang kerjasama di bidang-bidang lain, kerjasama di bidang investasi, misalnya, dapat memberikan efek positif pada struktur perdagangan. Jadi, meskipun kerjasama perdagangan itu penting, perhatian pada masalah-masalah perdagangan seharusnya tidak menutup kerjasama di bidang-bidang lain yang lebih potensial. Dalam meninjau kemajuan dan arahnya untuk masa mendatang, CER jelas menunjukkan perlunya harmonisasi kebijakan di banyak bidang lain seperti investasi, maupun penghapusan restriksi pada investasi atau perdagangan jasa. Walaupun perdagangan tetap menjadi inti CER, negara-negara anggotanya menemukan potensi-potensi bagi CER untuk menjadi suatu hubungan ekonomi yang menyeluruh. Perundingan perdagangan bebas AS-Kanada bertujuan mencapai persetujuan yang menyeluruh, yang mungkin juga meliputi investasi dan jasa.

Perlu diteliti lebih lanjut untuk melihat apakah struktur sub-kawasan yang lebih menyeluruh dapat menampung lebih baik atau mempercepat transisi dari fragmentasi menuju ke integrasi di kawasan Pasifik.

Dialog ASEAN-Forum Pasifik Selatan: Prospek Kerjasama Regional

C.P.F. LUHULIMA

PENGANTAR

Kerjasama di antara sesama negara sedang berkembang dewasa ini merupakan fakta yang dapat diamati, dan merupakan gejala yang belum lama muncul. ASEAN, Forum Pasifik Selatan (*the South Pacific Forum* - SPF), Organisasi Persatuan Afrika (*the Organization of African Unity* - OAU), Masyarakat Ekonomi Negara-negara Afrika Barat (*the Economic Community of West African States* - ECOWAS), Dewan Kerjasama Teluk (*the Gulf Cooperation Council*), Dewan Persetujuan Cartagena (*le Conseil de l'Accord de Cartagène Andean Group*), Sistem Ekonomi Amerika Latin (*Systema Economica Latino Americano* - SELA), Persatuan Amerika Latin untuk Integrasi (*Association Latino Americano de Integration* - Aladi) semuanya merupakan organisasi negara-negara sedang berkembang yang bekerjasama secara fungsional di Asia Tenggara, Pasifik Selatan, Timur Tengah, Afrika dan Amerika Latin.

Kecenderungan bekerjasama itu kebanyakan mencerminkan keinginan negara-negara sedang berkembang untuk mengelola sumber-sumber daya nasional dan urusan regionalnya secara kolektif. Tujuannya ialah memperbaiki keseimbangan dalam kerjasama yang kurang menguntungkan dengan negara-negara maju yang lebih kuat. Segera setelah berhasil membentuk organisasi intra-regional di antara sesamanya, negara-negara sedang berkembang itu mencari negara-negara maju tertentu untuk mengubah kerjasama bilateral yang kurang menguntungkan itu agar menjadi lebih menguntungkan. Secara tradisional di negara-negara maju inilah terdapat pembiayaan, pasar dan teknologi. Pendekatan regional itu membuka saluran-saluran Utara-Selatan

dalam jumlah yang berarti untuk melaksanakan hubungan atau, dalam jargon ASEAN, dialog baru.

Akan tetapi, kerjasama antar-regional di antara negara-negara sedang berkembang sendiri tidaklah terlalu mengesankan. Namun, untuk memperbaikinya, sejak cukup dini dalam proses pertumbuhannya ASEAN sudah merumuskan pedoman untuk melaksanakan hubungan dengan negara dan kelompok negara sedang berkembang, dan ini menunjukkan bahwa ASEAN menganggap penting hubungan Selatan-Selatan. Dialog dengan negara sedang berkembang, menurut pedoman itu, harus dilaksanakan terutama dengan tujuan mengembangkan kerjasama ekonomi dan teknik antar-organisasi. Namun, seperti juga hubungan ASEAN dengan negara-negara maju mitra dialognya, hubungannya dengan negara dan kelompok negara sedang berkembang tidak boleh berdampak merugikan bagi program dan proyek ASEAN dan tidak boleh sampai melibatkan ASEAN ke dalam masalah-masalah kontroversial yang merugikan kepentingan-kepentingannya. Dialog-dialog itu juga harus dibatasi pada bidang-bidang yang menjadi kepentingan bersama saja.

Dengan pedoman demikian itulah ASEAN telah mengemukakan perlunya dilakukan studi tentang kemungkinan-kemungkinan mengembangkan program dan proyek kerjasama teknik antar-negara sedang berkembang (*Technical Co-operation among Developing Countries* - TCDC) di antara ASEAN dan ECOWAS, khususnya dalam hubungan dengan pengembangan beras, perikanan air tawar, kehutanan dan perkayuan tropikal, pengembangan dan latihan perhotelan, skema rumah berbiaya rendah untuk perkotaan, dan latihan ketrampilan industri. Di samping itu, dalam tahun 1982 ASEAN memutuskan untuk mengusahakan dialog dengan Dewan Kerjasama Teluk, dan telah mengembangkan hubungan ekonomi dengan kelompok ini untuk memulai konsultasi informal.

Sebelumnya, dalam tahun 1979, Menteri-menteri Ekonomi ASEAN setuju bahwa kerjasama dengan SELA perlu dimulai sesegera mungkin. Dalam tahun 1979 juga, Panitia Tetap ASEAN mencapai persetujuan bahwa Sekretaris Jenderal Sekretariatnya harus menjalin komunikasi dengan Biro Pasifik Selatan untuk Kerjasama Ekonomi (*the South Pacific Bureau for Economic Co-operation* - SPEC), dan bahwa ASEAN tidak berkeberatan bekerjasama dengan SPEC di bidang perdagangan, pengembangan industri, energi dan perkapalan.

Akan tetapi semua hubungan antara ASEAN dan kelompok-kelompok negara sedang berkembang harus dikelola pada tingkat sekretariat. Karena kedudukan Sekretariat dalam struktur hirarki ASEAN agak rendah, maka tingkat dialog dengan negara-negara sedang berkembang pun mendapat prioritas yang setara dengan kedudukan sekretariat itu saja.

ASEAN DAN JARINGAN SPF/SPEC

ASEAN

Tujuan dasar ASEAN sebagaimana dicerminkan dalam Deklarasi Bangkok Agustus 1967 adalah memulihkan hubungan-hubungan intra-regional dan menyusunnya dalam struktur suatu tata Asia Tenggara berdasarkan prinsip saling menghormati dan hidup berdampingan secara damai, apa pun sistem sosial-ekonomi masing-masing negara anggota. Sasaran dan tujuan utama yang hendak dicapai ASEAN adalah memajukan kerjasama ekonomi dan sosial budaya berdasarkan struktur baru tersebut: "untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan pembangunan kebudayaan di kawasan ini melalui usaha-usaha bersama dalam semangat persamaan dan permitraan (*equality and partnership*) untuk memperkuat landasan bagi sebuah masyarakat Bangsa-bangsa Asia Tenggara yang makmur dan damai." Dalam upaya mencapai stabilitas politik setiap negara anggota harus mengintensifkan kerjasama dalam pembangunan ekonomi dan sosial, dengan penekanan khusus pada "peningkatan keadilan sosial dan perbaikan tingkat kehidupan rakyatnya."¹ Jadi hubungan timbal-balik antara pertumbuhan ekonomi dan kerjasama di satu pihak, dan perdamaian dan stabilitas di pihak lain, adalah premise paling mendasar dalam regionalisme ASEAN.

Dimensi Ekonomi Hubungan Ke Luar ASEAN

Sejak awal 1970-an perdagangan luar negeri mendapat tempat utama dalam proses pembangunan ekonomi dan pemerataan kemakmuran di negara-negara ASEAN. Ini tidak mengherankan jika diingat orientasi ke luar yang ada pada setiap ekonomi ASEAN, terutama orientasi pada ekonomi negara-negara Barat yang maju. Dengan ekonomi maju negara-negara Barat ini ekonomi masing-masing negara ASEAN terjalin sangat erat, baik dalam transaksi perdagangan, penanaman modal, maupun teknologi. Pembatasan pada kebebasan dalam perdagangan luar negeri dilihat sebagai ancaman terhadap dinamik ekonomi dan kesejahteraan ASEAN. Karena keamanan dalam negeri setiap negara ASEAN terkait erat dengan kemakmuran ekonomi, maka setiap hambatan terhadap usaha mencapai kemakmuran itu dilihat sebagai ancaman terhadap stabilitas nasional semua dan masing-masing negara anggota.

Demikianlah maka kepala-kepala pemerintahan ASEAN dalam pertemuan mereka yang pertama di Bali, menyatakan bahwa ASEAN harus mempercepat usaha-usaha memperbaiki daya capai pasar "bagi bahan mentah dan barang jadi mereka," "mengembangkan pemanfaatan baru" bagi produk-produk

¹The Bangkok Declaration, 8 Agustus 1967 dan Declaration of ASEAN Concord, Bali, 24 Februari 1976.

mereka dan "menggunakan pendekatan dan tindakan bersama dalam berurusan dengan kelompok-kelompok regional dan kekuatan-kekuatan ekonomi individual." Upaya bersama seperti itu menuntut kerjasama di bidang teknologi dan pengembangan metode produksi demi "peningkatan produksi dan perbaikan mutu produk-produk ekspor," dan menuntut juga pengembangan "produk-produk baru" untuk menganekaragamkan ekspor mereka. Lebih lanjut ASEAN harus bekerjasama dengan menggunakan "pendekatan-pendekatan bersama dalam menghadapi persoalan-persoalan komoditi," "pembaruan sistem moneter internasional dan pengalihan sumber-sumber" untuk membantu penyusunan Orde Ekonomi Internasional Baru." Mereka menentukan pula bahwa ASEAN harus memberikan prioritas kepada "stabilisasi dan peningkatan pendapatan ekspor dari komoditi-komoditi mereka dengan jalan membuat persetujuan-persetujuan komoditi yang meliputi skema cadangan penyangga dan sarana-sarana lain."²

Dengan cepat ASEAN mengembangkan satu sikap padu dan posisi bersama dalam negosiasi-negosiasinya dengan pihak ketiga atau dengan mitra-mitra dialognya untuk merundingkan persyaratan perdagangan yang lebih baik bagi komoditi pertaniannya, mendapatkan jangkauan pasar lebih luas serta skema stabilisasi harga (STABEX) bagi komoditi-komoditinya. Ternyata anggota-anggota ASEAN telah berhasil menyelaraskan posisi dalam menghadapi mitra-mitra dialog mereka, yaitu Australia, Kanada, Masyarakat Ekonomi Eropa, Jepang, Selandia Baru dan Amerika Serikat, dalam hal yang menyangkut usaha memperbaiki jangkauan pasar ekspor, dan dalam mencoba memecahkan masalah-masalah komoditi internasional yang berpengaruh atas kesejahteraan ASEAN. Demikian pula dalam usaha mendesak agar dilaksanakan pembaruan sistem perdagangan dan keuangan dan agar dibentuk kerjasama di bidang pengembangan teknologi serta penerapannya dalam proses produksi dan pemasaran.

Walaupun mula-mula dialog-dialog ASEAN dimaksudkan sebagai sarana negosiasi untuk merundingkan perbaikan jangkauan pasar bagi ekspornya dan sebagai pendekatan pada masalah-masalah internasional di bidang komoditi, dan baru sesudah itu sebagai saluran bantuan pembangunan, justru dalam memperoleh bantuan pembangunan dan teknik inilah ASEAN dikatakan lebih berhasil. Sedemikian rupa keberhasilan itu sehingga kerjasama pembangunan dipandang sebagai salah satu tema utama dialog-dialognya. Ada cukup banyak program dan proyek di bidang-bidang ekonomi, sosial budaya serta sains dan teknologi. Bagian terbesar dari program dan proyek itu, yang jumlahnya lebih dari 150, adalah di bidang latihan serta penelitian dan pengembangan (litbang) dan bukan di bidang-bidang kegiatan hilir. Hampir semua dana untuk proyek-proyek itu disediakan oleh mitra-mitra dialog dalam bentuk bantuan proyek terikat yang melibatkan pembiayaan ASEAN

²*Ibid.*, B.3.

untuk muatan lokal program-program dan proyek-proyek tersebut. Jepang dan Australia adalah yang terbanyak memberikan bantuan untuk program-program dan proyek-proyek itu, masing-masing dengan jumlah lebih dari US\$410 juta (77,8%) dan US\$52 juta (10%). Sumbangan dari mitra-mitra dialog untuk periode 1976-1986 seluruhnya berjumlah lebih dari US\$527 juta.

Dimensi Politik Kerjasama ASEAN

”Sikap terpadu” yang dikembangkan di bidang ekonomi itu juga diterapkan di bidang politik dan keamanan. *Bali Concord* menghendaki agar ASEAN memperkuat solidaritas politik dengan menumbuhkan ”pandangan yang selaras, posisi terkoordinasi, dan mengambil tindakan bersama manakala mungkin dan dipandang baik.” Lebih lanjut, di mana mungkin ASEAN harus memprakarsai langkah-langkah yang mengarah pada pengakuan dan penghargaan terhadap ZOPFAN (*Zone of Peace, Freedom and Neutrality*). Sejak itu ASEAN, khususnya Indonesia dan Malaysia, berusaha memperoleh pengakuan tersebut atas dasar hubungan yang seimbang dengan negara-negara besar di kawasan Pasifik, yaitu Amerika Serikat, Uni Soviet, Cina, dan Jepang, dengan mengembangkan ketahanan regional.

Tujuan ASEAN adalah menggabungkan tiga tingkatan interaksi. Pada tingkatan kekuatan luar kawasan, ASEAN berusaha mencapai keseimbangan kepentingan-kepentingan negara-negara besar di Asia Tenggara. Walau tidak ada konsepsi tertentu tentang tingkatnya, keseimbangan tersebut tidak boleh membahayakan keutuhan dan kedaulatan teritorial negara-negara Asia Tenggara yang manapun. Keseimbangan kepentingan yang didasari pengertian negara-negara besar, bukan keseimbangan yang rapuh karena didasari keunggulan kekuatan strategis, menurut pandangan ASEAN akan mencegah timbulnya perilaku yang mengancam stabilitas nasional dan regional. Usaha membentuk sebuah kawasan bebas senjata nuklir di Asia Tenggara, yang diprakarsai Indonesia, dan antara lain diilhami Kawasan Bebas Nuklir Pasifik Selatan (*South Pacific Nuclear Free Zone - SPNFZ*), harus dikategorikan sebagai komponen hakiki ZOPFAN.

Pada tingkatan kekuatan-kekuatan regional, ASEAN mengusahakan peningkatan kesadaran akan identitas Asia Tenggara, suatu kesadaran yang dipandang mampu mencairkan dan akhirnya melenyapkan saling curiga dan dengan demikian juga persepsi ancaman dari dalam kawasan. Sejarah mutakhir Asia Tenggara menunjukkan bahwa subversi yang didukung kekuatan luar atau campur-tangan langsung negara besar lebih banyak memperparah daripada memecahkan masalah-masalah di dalam wilayah.

Pada tingkatan nasional, kait-mengait antara pertumbuhan ekonomi, stabilitas dan keamanan tergantung pada ketahanan nasional masing-masing

negara anggota. Suatu negara dapat menyebut dirinya berketahanan apabila sistem politiknya diterima dan apabila negara itu mampu memenuhi tuntutan-tuntutan yang meningkat akan keamanan, kesejahteraan dan keadilan sosial bagi rakyatnya. Maka jika ketahanan nasional dipusatkan pada diterimanya negara secara politis dan kemampuan memenuhi tuntutan rakyat akan kesejahteraan dan keadilan sosial yang lebih besar, regionalisme ASEAN juga harus dipusatkan pada penerimaan regionalisme secara politis dan kemampuannya untuk memberikan kesejahteraan dan keadilan sosial yang lebih besar di dalam kawasan. Campur-tangan kekuatan luar harus pertama-tama dan terutama dihadapi dengan cara memperkuat ketahanan nasional dan regional.

Dimensi Kelembagaan Kerjasama ASEAN

Untuk melaksanakan maksud dan tujuannya, Deklarasi ASEAN membentuk Pertemuan Tahunan Menteri Luar Negeri yang dalam prosesnya berkembang menjadi badan tertinggi penyusun kebijakan dan pengambil keputusan. Sebuah Panitia Tetap juga dibentuk untuk melanjutkan pekerjaan ASEAN dalam masa antara pertemuan-pertemuan tahunan para menteri luar negeri. Panitia Tetap ini terdiri atas menteri luar negeri negara tuan rumah sebagai ketua, dan para duta besar negara-negara yang lain sebagai anggota. Dibentuk pula berbagai panitia khusus dan tetap yang terdiri atas pejabat-pejabat dan ahli-ahli di bidang-bidang tertentu dalam kegiatan-kegiatan kerjasama ASEAN, selain juga, dalam setiap negara anggota, sebuah sekretariat nasional yang bertugas "melaksanakan kerja ASEAN atas nama negara tersebut dan untuk memberikan pelayanan kepada Pertemuan-pertemuan Tahunan atau Khusus para Menteri Luar Negeri, Panitia Tetap dan panitia-panitia lain yang mungkin akan dibentuk sesudah ini."³

Perkembangan politik dan kegiatan-kegiatan yang tumbuh cepat dalam pertengahan tahun-tahun 1970-an mengharuskan ASEAN memperluas kerangka kelembagaannya. Pertemuan menteri-menteri ekonomi ASEAN dilembagakan, dan sebagai konsekuensinya, panitia-panitia tetap ekonomi ASEAN yang dibentuk setelah terbentuknya ASEAN direorganisasi menjadi lima panitia ekonomi⁴ yang langsung bertanggungjawab kepada para menteri ekonomi tersebut.

³*Bangkok Declaration 3 (a)-(b).*

⁴Panitia-panitia ekonomi ASEAN adalah *Committee on Finance and Banking* (COFAB); *Committee on Food, Agriculture and Forestry* (COFAF); *Committee on Industry, Minerals and Energy* (COIME); *Committee on Transportation and Communication* (COTAC); *Committee on Trade and Tourism* (COTT). Selain kelima panitia ekonomi ada tiga lagi panitia yang lain, *Committee on Social Development* (COSD); *Committee on Culture and Information* (COCI); dan *Committee on Science and Technology* (COST). Kerjasama pencegahan penggunaan obat terlarang merupakan tanggungjawab *ASEAN Senior Officials on Drugs* (ASOD). Ketiga panitia non-ekonomi dan ASOD bertanggungjawab kepada para Menteri Luar Negeri ASEAN.

Pembentukan Sekretariat ASEAN dalam tahun 1976 menjadi perlu berhubung dengan kenyataan bahwa "pertumbuhan telah meningkatkan kebutuhan dalam ASEAN akan sebuah badan administrasi pusat untuk meningkatkan efisiensi dalam pengkoordinasian badan-badan ASEAN dan untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan proyek-proyek dan kegiatan-kegiatan ASEAN."⁵ Namun sejak awal pembentukannya tingkatan tanggungjawab sekretariat itu amat dibatasi. Kepala Sekretariat "akan dikenal sebagai Sekretaris Jenderal Sekretariat ASEAN,"⁶ tidak sebagai Sekretaris Jenderal ASEAN. Fungsi utamanya dalam mekanisme ASEAN adalah menyalurkan komunikasi resmi ke berbagai badan ASEAN. Ia mempunyai hak memprakarsai rencana-rencana dan program-program kegiatan untuk kerjasama regional, tetapi hak itu segera dibatasi kualifikasi bahwa rencana dan program itu harus "sesuai dengan pedoman-pedoman kebijakan yang telah disetujui," yang dikeluarkan oleh Pertemuan Tahunan para Menteri Luar Negeri atau oleh Panitia Tetap.⁷

Ketentuan-ketentuan ini mencerminkan rendahnya status Sekretariat ASEAN dalam pengaturan kelembagaan ASEAN. Berbagai upaya telah dilakukan untuk memperkuat Sekretariat ASEAN itu sebagai bagian dari usaha lebih besar yang dilakukan untuk meningkatkan efektivitas koordinasi. Untuk KTT III ASEAN sebuah panitia masalah khusus telah dibentuk untuk menelaah mekanisme ASEAN, antara lain untuk memperkuat Sekretariat ASEAN. Tetapi sejauh ini tampaknya setiap usaha untuk memberikan kekuasaan lebih besar kepada Sekretariat ASEAN akan menghadapi tantangan keras dari negara-negara anggota tertentu.

Forum Pasifik Selatan

Kalau pembentukan ASEAN bertujuan memulihkan hubungan intra-regional dan menyusunnya dalam struktur suatu-tata-Asia Tenggara berdasarkan saling penghargaan dan koeksistensi secara damai, pembentukan Forum Pasifik Selatan (*the South Pacific Forum* - SPC) didasari serangkaian tuntutan dari bangsa-bangsa Pasifik Selatan akan perubahan-perubahan struktural dalam *South Pacific Commission*, yaitu organisasi antar-pemerintah yang pertama di kawasan ini, yang meliputi semua negara pulau Pasifik dan Australia, Perancis, Belanda, Selandia Baru, Inggris dan Amerika Serikat.

SPC adalah sebuah "lembaga kolonial yang fungsional"⁸ dan tidak mem-

⁵*Treaty on the Establishment of ASEAN Secretariat* (Preamble).

⁶*Ibid.*, Article 2.

⁷*Ibid.*, Article 3, Para 2(10).

⁸Pamela Takiora Ingram Pryor, "The Pacific Islands and ASEAN: Prospects for Inter-Regional Cooperation," makalah yang dikemukakan pada *Conference on ASEAN and the Pacific Islands*, Resource Systems Institute, East-West Center, Honolulu, Hawaii, 3-5 September 1987, hal. 6.

punya kekuasaan politik. Tugasnya yang utama ialah memberi nasihat kepada Konperensi Pasifik Selatan (*the South Pacific Conference*). Adalah terutama Inggris, Perancis dan Amerika Serikat yang tidak bersedia mengizinkan SPC membicarakan masa depan politik bagi wilayah-wilayah bawahan mereka.

Dalam tahun-tahun 1970-an, selaras dengan meningkatnya kesadaran politik di wilayah-wilayah bekas bawahan yang kini sudah menjadi negara berdaulat, meningkat pula tuntutan di dalam SPC. Tuntutan terutama bersangkutan dengan organisasi yang berkemampuan mengurus kebutuhan-kebutuhan yang lebih mendesak di bidang ekonomi dan politik, seperti ujicoba nuklir Perancis di Mururoa dan masalah dekolonisasi. Konfrontasi akhir tentang masalah-masalah politik yang terjadi pada Konperensi Pasifik Selatan September 1970 di Suva menghasilkan pembentukan Forum Pasifik Selatan (SPF) (1971).

Seperti juga ASEAN, ciri SPF yang paling menonjol ialah sifatnya yang informal. Organisasi ini tidak mempunyai anggaran dasar dan "mengatur diri sendiri."⁹ SPF diakui sebagai organisasi yang telah berhasil memecahkan persoalan-persoalan politik, ekonomi dan sosial yang rumit yang dihadapi kawasannya. Di medan politik, SPF telah mengutuk ujicoba dan pembuangan limbah nuklir serta berhasil mencapai Perjanjian tentang Kawasan Bebas Nuklir Pasifik Selatan di Raratonga, Kepulauan Cook, dalam tahun 1985. Perjanjian Raratonga ini berlaku sejak Mei 1987.

Dimensi Ekonomi

Perdagangan juga mendapat perhatian utama dalam kerjasama SPF di bidang ekonomi. Dalam pertemuannya yang kedua, 1972, SPF mempertimbangkan suatu rekomendasi tentang pembentukan sebuah Biro Perdagangan untuk "mengkoordinasi kegiatan-kegiatan perdagangan di antara sesama mitra, dan membentuk *clearing house* bagi informasi dan gagasan." Dalam pertemuan ketiga, di Kiribati, 1973, pentingnya hubungan niaga tercerminkan dalam pembentukan Biro Pasifik Selatan untuk Kerjasama Ekonomi (SPEC). Prakarsa utama SPF di bidang perdagangan tampak dalam diterimanya Perjanjian Perdagangan dan Ekonomi Kawasan Pasifik Selatan (*the South Pacific Regional Trade and Economic Agreement - SPARTECA*). Perjanjian itu dirundingkan di antara pulau-pulau Pasifik Selatan di satu pihak dan Australia serta Selandia Baru di pihak lain, dan dirancang terutama untuk meningkatkan ekspor dari negara-negara pulau itu ke kedua negara metropolitan dan untuk memberikan preferensi perdagangan yang tidak timbal-balik kepada negara-negara pulau tersebut. Arus perdagangan juga amat dipenga-

⁹Uentabo F. Neemea, "Regional Cooperation in the Pacific Islands, an Introduction," *ibid*.

ruhi oleh hubungan-hubungan khusus yang telah dikembangkan di antara negara-negara pulau itu dan mitra-mitra dagangnya yang utama seperti negara-negara MEE, Jepang, dan Amerika Serikat.

Sesudah perdagangan, yang menjadi pokok diskusi di dalam SPF adalah pula perkapalan antar-regional. Semua pemerintah Pasifik Selatan diminta "melakukan usaha-usaha regional (*regional ventures*)"¹⁰ yang dapat membantu negara anggota yang lemah dan terencil di bidang ini. Hasilnya ialah dibentuknya *Pacific Forum Lines* di Apia, Samoa Barat, tahun 1977, disusul dengan pengembangan pelayanan pengumpan (*feeder services*) untuk anggota-anggota SPF yang terkecil. Dalam tahun 1986 SPF memperluas program perkapalan itu menjadi *South Pacific Maritime Development Programme* (SPMDP) yang harus merancang pengembangan prasarana maritim untuk tahun-tahun 1990-an.

Sumber-sumber kelautan sangat boleh jadi merupakan sumber yang terpenting dan dapat tumbuh secara ekonomis bagi kebanyakan anggota SPF. Sadar akan perlunya pendekatan regional pada masalah Hukum Laut yang kompleks tetapi amat penting, para pemimpin pulau-pulau Pasifik dalam pertemuan khusus SPF di Suva (Oktober 1976) mengemukakan pentingnya pembentukan suatu badan untuk mendorong pelestarian dan pemanfaatan cadangan perikanan kawasan Pasifik secara rasional. *Forum Fisheries Agencies* (FFA) dibentuk di Honaria, Kepulauan Salomon, tempat badan-badan tersebut bermarkas besar. Tanggungjawabnya yang luas dan menyeluruh mencakup kompilasi data tentang perikanan dan pasar-pasarnya, registrasi kapal-kapal nelayan asing yang beroperasi di kawasan itu, prosedur perijinan, pelaporan dan saran tentang cara untuk memastikan agar negara-negara pulau memperoleh imbalan yang layak dari ikan tuna yang ditangkap di perairan mereka, yang nilainya ditaksir mencapai US\$3 milyar-US\$3,5 milyar setahun, dan yang terpenting, menangani masalah Konvensi Hukum Laut yang kompleks dan masalah yang sulit tentang spesies yang besar gerak migrasinya.

FFA juga telah menjadi sarana dalam negosiasi untuk mencapai perjanjian multilateral tentang hak menangkap ikan tuna (*multilateral tuna access treaty*) antara negara-negara Pasifik (termasuk Australia dan Selandia Baru) dan Amerika Serikat, sebagai reaksi terhadap prakarsa Uni Soviet di kawasan itu. Perjanjian ini meliputi US\$60 juta untuk jangka waktu lima tahun dalam bentuk bantuan dan pembayaran biaya penangkapan ikan di dalam zona ekonomi eksklusif negara-negara anggota bagi 30 sampai 40 kapal nelayan Asosiasi Tuna Amerika Serikat. Masing-masing dari ketigabelas negara anggota mendapat bagian yang sama dari jumlah tersebut.

¹⁰Artikel oleh Direktur, SPEC, "Regional Cooperation in the Pacific: An Economic and Political Imperative," dalam *Regional Co-operation*, South Pacific Bureau for Economic Co-operation (Maret 1987): hal. 7.

Satu bidang lagi yang amat penting dalam kerjasama Pasifik Selatan adalah kerjasama regional di bidang telekomunikasi. Bagi bagian terbesar negara-negara pulau yang kecil itu, merdeka juga berarti menangani sendiri persoalan komunikasi regional atau internasional yang sarannya tidak memadai atau tidak ada samasekali. SPF menyediakan banyak di antara pemecahan atas persoalan itu. Dalam tahun 1973 diselenggarakan Pertemuan SPECTEL yang pertama di Suva untuk menelaah keadaan pelayanan antar-pulau yang tidak memuaskan, membuat rekomendasi untuk meningkatkan perhubungan itu dan bekerja ke arah pembentukan jaringan Telekomunikasi Pasifik Selatan. Sepuluh tahun kemudian diambil keputusan untuk membentuk suatu program pengembangan telekomunikasi regional yang menyeluruh (SPTDP). Fase tiga tahun pertama SPTDP ini meliputi seluruh rangkaian teknologi komunikasi, dari radio HF sampai sambungan satelit internasional dan penyewaan sektor antariksa bagi negara-negara Pasifik Selatan.

Bantuan asing memainkan peranan vital untuk memenuhi kebutuhan pemerintah-pemerintah di berbagai pulau di Pasifik itu untuk keperluan APBN dan pembangunan serta untuk penyediaan valuta asing.¹¹ Bantuan pembangunan pemerintah (ODA) meliputi sekitar US\$1,2 milyar (1985) atau sekitar US\$150 per kepala, dan dengan jumlah itu kawasan ini menjadi salah satu kawasan di dunia yang paling banyak menerima bantuan. Angka-angka ini mencerminkan ketergantungan yang besar pada bantuan asing dan sempitnya basis penerimaan masing-masing negara sebagai akibat rendahnya pendapatan per kepala dan kecilnya sektor industri yang ada. Untuk bagian terbesar dari negara-negara itu nilai ODA mencapai sekurang-kurangnya 40% dari keseluruhan penerimaan pemerintah, dan untuk Kepulauan Cook dan Samoa Barat kadang-kadang bantuan seperti itu melampaui 100%. Nilai bantuan berkisar di antara 35% dan 55% dari keseluruhan pengeluaran pemerintah, baik pengeluaran rutin maupun pembangunan. Tanpa bantuan seperti itu, banyak di antara negara-negara itu takkan dapat mempunyai program yang dapat terlaksana. Bantuan pada tingkat yang sekarang tampaknya akan tetap mengalir dan bahkan dapat meningkat dalam jumlah cukup besar berkat komitmen Jepang (*Kuranari Doctrine*) dan Amerika Serikat. Papua New Guinea (NG) yang bantuannya dari Australia sedang dihapuskan secara bertahap mungkin merupakan perkecualian walaupun banyak dari pengurangan itu akan diimbangi oleh peningkatan sejenis bantuan proyek.

Dimensi Politik SPF

Ada dua masalah politik yang mendominasi semua pertemuan SPF, yaitu masalah ujicoba nuklir di Pasifik Selatan dan masalah dekolonisasi. Dalam

¹¹Data untuk bagian ini diperoleh dari Teo I.J. Fairbairn, "Pacific Island Economies: Development Issues and Growth Possibilities," makalah yang dikemukakan pada *Conference on ASEAN and the Pacific Islands*, hal 11-13.

tahun 1985, dalam sidangnya yang ke-16 di Raratonga, SPF menandatangani Perjanjian tentang Kawasan Bebas Nuklir Pasifik Selatan (SPNFZ). Masalah ini, dalam pandangan SPF, merupakan acuan utama dalam persaingan negara-negara besar di Pasifik Selatan. Prakarsa untuk membentuk kawasan bebas nuklir bertujuan menyalurkan atau mengangkat ke tingkat resmi perasaan-perasaan anti-nuklir di Pasifik Selatan sekaligus mempertahankan *status quo* di bidang keamanan yang menguntungkan kepentingan Barat. Perjanjian itu dengan ringkas menyatakan bahwa pihak-pihak di dalam perjanjian ini bersetuju untuk tidak mendapatkan senjata nuklir atau membiarkan senjata nuklir ditempatkan atau diujicoba di wilayahnya. Pembuangan limbah nuklir diatur secara spesifik sedang perdagangan bahan nuklir apa pun dikenakan tindakan pengamanan internasional yang amat ketat. Akan tetapi Perjanjian ini memperbolehkan masing-masing negara menentukan sendiri apakah ingin atau tidak ingin menjadi tuan rumah bagi kapal perang Amerika Serikat atau negara lain yang datang berkunjung. Lagipula Perjanjian tersebut tidak mengingkari hak transit dan melintas tanpa maksud jahat (*innocent passage*) sebagaimana dijamin hukum internasional. Perjanjian ini telah diratifikasi (oleh delapan negara) dan berlaku sejak 11 Desember 1986.

Ketiga Protokol Perjanjian tersebut mengajak negara-negara yang bersenjata nuklir agar menyesuaikan kegiatan-kegiatannya di Pasifik Selatan dengan isi Perjanjian. Sampai sekarang Perancis, Amerika Serikat dan Inggris, berdasarkan alasan-alasan yang tak sukar dipahami, menolak menandatangani Protokol-protokol itu. Uni Soviet telah menandatangani Protokol II dan III walau dengan sejumlah syarat dan pembatasan. Makna persyaratan dan pembatasan itu praktis sama saja dengan redefinisi Perjanjian tersebut, dalam arti berlaku hanya bagi negara-negara pulau yang menolak kunjungan kapal perang mana pun ke wilayahnya.¹² Sungguhpun demikian, Uni Soviet sudah memperoleh kemenangan propaganda dengan menandatangani Protokol-protokol tersebut. Di pihak lain, Republik Rakyat Cina telah menandatangani Protokol-protokol itu dengan hanya beberapa pembatasan.

Mengenai masalah dekolonisasi, dalam tahun 1986 SPF sudah mencapai persetujuan untuk mengupayakan pendaftaran kembali Kaledonia Baru sebagai Wilayah Tanpa Pemerintahan Sendiri (*Non-Self-Governing Territory*) dan menggunakan pengaruh mereka dalam berbagai pengelompokan internasional demi tercapainya tujuan itu. Masalah ini dimasukkan ke dalam sebuah Resolusi PBB dalam bulan Desember 1986 dengan dukungan 28 negara, termasuk ASEAN, sebagai kosponsor.

Dimensi Kelembagaan SPF

Jauh berbeda dari ASEAN, badan pengambil keputusan tertinggi pada SPF adalah kepala-kepala pemerintahan Pasifik Selatan. Biro Pasifik Selatan

¹²David Hegarty, "International Relations and Security in the South Pacific," *ibid.*, hal. 12.

untuk Kerjasama Ekonomi (SPEC) dibentuk dalam tahun 1972 sebagai badan penelitian bagi badan tertinggi tersebut. Baru dalam tahun 1976 para pemimpin SPF memberikan juga kepada SPEC tanggungjawab menjalankan fungsi sekretariat bagi pertemuan-pertemuan SPF. Direktur SPF melapor langsung kepada para pemimpin SPF tentang berbagai langkah yang harus diambil untuk melaksanakan keputusan-keputusannya. Selama bertahun-tahun itu SPEC telah berkembang sehingga lambat-laun mencakup tiga fungsi utama. *Pertama*, perannya sebagai sekretariat. *Kedua*, dan ini langsung terkait pada perannya sebagai sekretariat itu, adalah fungsi-fungsi tindak lanjut keputusan-keputusan politik SPF, dan *ketiga*, sebagai pelaksana keputusan-keputusan SPF tentang pembangunan ekonomi regional di Pasifik Selatan.¹³

Sebagaimana yang diuraikan di atas, SPEC bukanlah bandingan Sekretariat ASEAN. Kedudukan SPEC adalah langsung di bawah SPF, sedangkan Sekretariat ASEAN "bertanggungjawab kepada Pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri apabila sedang bersidang, dan kepada Panitia Tetap di luar waktu tersebut."¹⁴ Jadi lembaga ASEAN yang sama tingkatnya dengan SPEC adalah Panitia Tetap-nya, bukan Sekretariat ASEAN.

ASEAN belum berhasil melembagakan pertemuan kepala-kepala pemerintahan yang sejauh ini baru terjadi dua kali, yang pertama di Bali, 1976, dan yang kedua di Kuala Lumpur tahun 1977. Dalam KTT ASEAN yang ketiga Desember yang akan datang di Manila, mungkin usul untuk melembagakan pertemuan kepala-kepala pemerintahan akan masuk dalam agenda. Tetapi peningkatan Sekretariat ASEAN sehingga menjadi Sekretariat KTT mungkin belum waktunya.

DIALOG ASEAN-SPF

Perbandingan antara kedua organisasi regional menunjukkan bahwa upaya-upaya ASEAN di bidang ekonomi terutama ditujukan kepada ekonomi pasar negara-negara maju Barat untuk mencapai jangkauan pasar yang lebih besar bagi ekspornya, skema stabilisasi harga bagi komoditi-komoditinya, pembaruan sistem perdagangan dan keuangan dan untuk kerjasama di bidang pengembangan dan penerapan teknologi. Sasaran-sasaran di bidang ekonomi itu teramat penting bagi ASEAN. Jadi ASEAN terutama mengarahkan pandangan kepada Masyarakat Ekonomi Eropa, Jepang, dan Amerika Serikat serta Australia dan dengan derajat yang lebih rendah juga Kanada dan Selandia Baru. Dialog di luar batas-batas yang telah terbukti menguntungkan itu mendapat perhatian lebih kecil.

¹³"Regional Cooperation in the Pacific," hal. 11 (lihat catatan kaki no. 10).

¹⁴*Treaty on the Establishment of ASEAN Secretariat*, Article 2, 2(1)

Sungguhpun demikian, dalam tahun 1979 Panitia Tetap mencapai persetujuan agar Sekretaris Jenderal membentuk hubungan antara ASEAN dan SPEC. ASEAN merasa bahwa hubungan itu harus dimulai dengan membuat saluran-saluran kerjasama di bidang-bidang perdagangan, pengembangan industri, energi dan perkapalan.

Dalam bulan September 1980, Sekretaris Jenderal Sekretariat ASEAN waktu itu, Datuk Ali bin Abdullah, mengunjungi SPEC dan menyampaikan pesan bahwa negara-negara ASEAN berminat mengadakan hubungan yang lebih erat dengan kawasan Pasifik Selatan. Dalam tahun yang sama Direktur SPEC, Dr. Gabriel B. Gris, berkunjung ke Kuala Lumpur dan Bangkok dan mengunjungi Sekretariat Nasional ASEAN di kedua ibukota.

Dalam bulan Agustus 1981 Dr. Gris mengunjungi Sekretariat ASEAN dan Sekretariat Nasional ASEAN Indonesia. Ia mengusulkan sebuah program kerjasama dengan ASEAN sebagaimana yang dijalankan oleh Forum Pasifik Selatan. Dalam sebuah dokumen lima halaman yang diserahkannya kepada Sekretariat ASEAN, Dr. Gris menunjukkan bahwa ada peluang-peluang yang cukup luas untuk penjualan bahan mentah dari pulau-pulau SPF ke ASEAN. "Fiji mengekspor gula kasar dalam jumlah yang cukup besar kepada Singapura dan Malaysia sementara impornya yang utama adalah bahan bakar motor dan bahan bakar cair dari Singapura dan Filipina. Dalam kasus-kasus khusus kopra dari Tuvalu dan Kiribati dapat dikirim ke pabrik-pabrik pengolahan di Filipina. Dalam pelayaran balik kapal-kapal mungkin dapat mengangkut semen bagi negara-negara pulau di Pasifik yang membutuhkan suplai seperti itu. Gula kasar Fiji mungkin dapat diekspor ke negara-negara ASEAN lain dan bukan hanya ke Singapura dan Malaysia." Selain perdagangan, makalah itu juga menyebutkan pelayanan pelayaran di antara kedua kawasan, penanaman modal ASEAN di Pasifik Selatan, dan kerjasama energi.

Khusus tentang kerjasama regional, makalah itu menyebutkan kemungkinan bagi pulau-pulau anggota SPF dan SPEC untuk belajar dari pengalaman ASEAN dalam kerjasama ekonomi. Perdagangan dan pariwisata (COTT), industri, bahan tambang dan energi (COIME), dan perhubungan dan komunikasi (COTAC) disebut-sebut sebagai bidang-bidang utama yang diminati, selaras dengan bidang-bidang prioritas SPF.

Sekretaris Jenderal Sekretariat ASEAN menyampaikan permintaan SPEC kepada pertemuan ke-12 Menteri-menteri Ekonomi ASEAN di Kuala Lumpur dalam bulan Januari 1982 sesuai dengan petunjuk yang diberikan oleh Panitia Tetap ASEAN. Para menteri ekonomi ASEAN membicarakan usulan kerjasama ekonomi ASEAN-SPF itu dan menunjuk kepada berbagai panitia ekonomi agar dijajagi bidang-bidang kerjasama yang mungkin dikembangkan. Akan tetapi panitia-panitia ekonomi tidak melakukan tindak lanjut keputusan tingkat menteri itu, dan karena kerjasama ASEAN-SPF adalah

tanggungjawab Sekretariat ASEAN, serta mengingat kedudukan Sekretariat dalam hirarki kelembagaan ASEAN, hubungan ASEAN-FORUM akan tetap lebih merupakan simbolik daripada hubungan yang ada substansinya.

SPEC dalam pada itu melanjutkan pemanfaatan hubungan yang ada. Dalam tahun 1985/1987, bekerjasama dengan Pusat Pembangunan Asia-Pasifik (*Asia-Pacific Development Center* - APDC) SPEC menyelesaikan sebuah kajian tentang komplementaritas antara ASEAN dan negara-negara Pasifik Selatan. Studi itu selesai tahun 1987 dan meliputi informasi yang relevan tentang usaha mendorong peningkatan penanaman modal dan usaha patungan di kedua kawasan. Sebelum penyelesaian studi tersebut, diselenggarakan seminar sehari di Suva, Oktober 1986. Seminar ini dihadiri wakil-wakil pemerintah dan sektor swasta dari Indonesia, Malaysia, Fiji, Papua New Guinea, Filipina, Singapura, Kepulauan Salomon, Muangthai, Tonga dan Vanuatu, dan dengan demikian merupakan langkah penting dalam hubungan ekonomi antara ASEAN dan Pasifik Selatan.¹⁵ Namun sampai saat ini tidak tampak kemajuan ke arah hubungan ekonomi yang lebih erat.

DIALOG ASEAN-SPF: SEBUAH PANDANGAN KE DEPAN

Karena dalam batas-batas pangkal tolak berfikir yang sekarang digunakan, hubungan ASEAN-SPF, sejauh dapat dilihat, tidak akan dapat berubah, perlu dicari pendekatan lain untuk mendorong dan mengembangkan interaksi regional. Saya menyarankan pendekatan yang meletakkan hubungan Indonesia-PNG di pusat matriks hubungan antar-regional ini.

Hubungan Indonesia-PNG sekarang ini merupakan pangkal tolak yang paling tepat untuk membangun hubungan antar-regional. Hubungan antara kedua negara telah dikukuhkan secara menyeluruh dengan Perjanjian Saling Menghormati, Persahabatan dan Kerjasama yang ditandatangani pada tanggal 27 Oktober 1986. Perluasan semangat perjanjian ini ke ASEAN menjadi mudah berkat status sebagai pengamat yang ada pada Papua New Guinea dalam Pertemuan Tahunan para Menteri Luar Negeri ASEAN sejak 1976. Di pertengahan tahun 1980-an PNG menunjukkan kecenderungan kuat untuk ikut menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama ASEAN. PNG mengusahakan dukungan Indonesia dalam usaha meyakinkan anggota-anggota ASEAN yang lain agar menyetujui ikut sertanya PNG menandatangani perjanjian tersebut. Namun PNG harus menyatakan lagi maksudnya dan menyampaikannya kepada ASEAN. Sebagai penandatangan Perjanjian ASEAN itu, PNG akan membuka jalan bagi anggota-anggota SPF yang lain untuk ikut pula menandatangani asas-asas:

- a. Saling menghormati kemerdekaan, kedaulatan, kesamaan kedudukan, keutuhan wilayah dan identitas nasional semua bangsa;

¹⁵Pryor, "The Pacific Islands and ASEAN," hal. 21-22.

- b. Saling menghormati hak setiap negara untuk menjalani cara hidupnya sendiri bebas dari campur-tangan, subversi dan pemaksaan;
- c. Tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing satu sama lain;
- d. Menyelesaikan perbedaan dan perselisihan dengan cara-cara damai;
- e. Menolak penggunaan ancaman dan kekuatan;
- f. Bekerjasama secara efektif di antara sesamanya.¹⁶

Pasifik Selatan yang stabil merupakan *sine-qua-non* bagi pembangunan ekonomi Indonesia dan juga faktor penting dalam usaha membentuk ketahanan nasionalnya serta ketahanan nasional anggota-anggota ASEAN yang lain, karena ketahanan regional ASEAN tak terpisahkan dari stabilitas dan keamanannya. Benturan kepentingan negara-negara besar di Pasifik Selatan maupun Asia Tenggara tidak menguntungkan stabilitas seperti itu. Papua New Guinea dan negara-negara pulau Pasifik Selatan yang lain dapat menggunakan Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama ASEAN sebagai landasan untuk mencari rumusan untuk mengembangkan ketahanan dan stabilitas regional di kawasan Pasifik Selatan berdasarkan Kawasan Bebas Nuklir Pasifik Selatan dan asas dekolonisasi.

Dalam konteks pembentukan kerjasama efektif di bidang ekonomi, agaknya tak ada jalan langsung yang efektif kecuali pendekatan bertahap. Hubungan Malaysia dan Singapura dengan PNG telah berkembang dengan cepat dan Indonesia menunjukkan minat besar untuk mengembangkan hubungan ekonomi dengan PNG pula. PNG, dan dalam proses juga negara-negara pulau anggota SPF yang lain, perlu berusaha menangkap imajinasi para wiraswasta, pejabat pemerintah, pemimpin politik dan cendekiawan ASEAN. Jangkauan orang PNG dan pulau-pulau Pasifik yang lain ke ASEAN dan sebaliknya tentulah akan memperkuat proses saling pemahaman dan benih-benih kerjasama yang membuahkan hasil serta interaksi yang bermanfaat. Pertukaran delegasi perdagangan, para pimpinan eksekutif dunia usaha dan kaum intelektual antara Indonesia dan PNG akan menyiapkan dasar bagi saling pengertian dan kerjasama seperti itu, untuk pada waktunya nanti diperluas ke anggota-anggota lain dari masing-masing organisasi regional. Hanya dengan cara demikianlah hubungan ASEAN-SPF dapat dikembangkan dan pada waktunya dilembagakan demi kepentingan hubungan Indonesia-PNG dan ASEAN-SPF.

¹⁶*Treaty on Amity and Cooperation in Southeast Asia*, Article 2.

Aspek-aspek Politik Hubungan ASEAN-Korea Selatan

A.R. SUTOPO

Kecuali Muangthai, semua negara ASEAN dan Korea Selatan baru tampil dalam gelanggang internasional setelah berakhirnya Perang Dunia II. Meskipun demikian, barulah sejak dasawarsa 1970-an ASEAN mampu mengembangkan dirinya menjadi salah satu unsur penting dalam politik internasional di kawasan Asia Tenggara yang hingga tingkat tertentu diperhitungkan sebagai satu kelompok. Pada waktu yang hampir bersamaan dengan saat dibentuknya ASEAN, Korea Selatan tampaknya juga sedang berada dalam proses melaksanakan suatu politik luar negeri yang lebih aktif setelah beberapa waktu sebelumnya lebih banyak menyandarkan diri pada Amerika Serikat.¹ Tambahan lagi, sekurang-kurangnya sejak pertengahan dasawarsa 1960-an situasi politik, ekonomi dan keamanan yang sedang berlangsung di kawasan Asia Tenggara dan Asia Timur tampak berkembang menuju ke arah makin terkaitnya satu sama lain.² Mengingat kedudukan ASEAN dan Korea Selatan secara geografis sebenarnya tidak terlalu jauh terpisahkan satu sama lain, maka kiranya tidak terlalu mengada-ada untuk membicarakan hubungan-hubungan politik antara ASEAN dan Korea Selatan.

Walaupun demikian, haruslah disadari sejak awal bahwa hubungan-hubungan politik antara ASEAN dan Korea Selatan belum berkembang sede-

Tulisan ini dikembangkan dari makalah berjudul "The ASEAN South Korea Relations: Political Aspects" yang disajikan dalam *The ASEAN-South Korea Forum*, diorganisir oleh Singapore Institute of International Affairs, Singapura 25-28 Oktober 1987.

¹Lihat, misalnya, Sang-Seek Park, "Determinants of Korean Foreign Policy: A Review of the 38-Year History," *Korea & World Affairs*, 10/3 (Fall 1986): hal. 457-483; dan Joon-Young Park, "Korea's Return to Asia: An Analysis of New Moves in South Korean Diplomacy in the 1960s and 1970s," *Korea Observer*, XII/3 (Autumn 1981): hal. 281-303.

²Lihat, misalnya, Peter Polomka, "The Security of the Western Pacific: The Price of Burden Sharing," *Survival*, XXVI/1 (Januari-Februari 1984): hal. 4-15.

mikian rupa sehingga memungkinkan orang secara pasti dan leluasa berbicara tentang bidang ini. Bahkan dalam kenyataannya hingga kini belum terdapat banyak hal yang dapat dibicarakan dalam hubungan politik antara ASEAN dan Korea Selatan. Sebagai suatu wadah kerjasama ASEAN memang telah menjadikan kerjasama politik sebagai salah satu bidang yang hendak diupayakan. Deklarasi *ASEAN Concord* memang secara eksplisit menyebutkan serangkaian program aksi yang akan dilaksanakannya, termasuk dalam bidang-bidang kerjasama politik. Tetapi tidak terdapat satu hal pun yang dinyatakan oleh ASEAN berkenaan dengan bagaimana hubungan politik dengan negara-negara lain atau kelompok negara-negara lain akan dilaksanakan atau dikembangkannya.

Dari sebab itu, tampaknya hubungan politik antara ASEAN dan Korea Selatan akan lebih dapat dipahami terutama dalam konteks hubungan bilateral antara masing-masing negara anggota ASEAN di satu pihak dan Korea Selatan di lain pihak. Pemahaman atas hubungan-hubungan politik secara bilateral ini kiranya akan bermanfaat bagi upaya mengidentifikasi hakikat, atau pola-pola; dari hubungan politik ASEAN dengan Korea Selatan. Untuk itu, tulisan ini pertama-tama akan sedikit membahas pola-pola hubungan antara negara-negara anggota ASEAN dan negara-negara besar, khususnya dalam konteks hubungan Timur-Barat, dan bagaimana hubungan-hubungan ini berpengaruh atas orientasi politik luar negeri mereka masing-masing dan akibat-akibatnya bagi hubungan mereka dengan Korea Selatan. Kedua, tulisan ini akan menelusuri hubungan negara-negara ASEAN dengan Korea Selatan, khususnya sejak setelah terbentuknya ASEAN. Dan akhirnya tulisan ini akan ditutup dengan suatu penilaian atas kemungkinan arah hubungan politik tersebut di masa depan.

PENGALAMAN MASA LALU

Salah satu kenyataan yang paling menonjol setelah berakhirnya Perang Dunia II adalah bahwa suasana Perang Dingin yang berkembang dalam hubungan Timur-Barat juga bertiup ke arah kawasan Asia Tenggara. Di bawah kepemimpinan Amerika Serikat, beberapa negara Barat secara aktif mengupayakan terlaksananya politik pembendungan (*containment*) terhadap apa yang dipandang sebagai ancaman ekspansionisme komunis di seluruh penjuru dunia. Di Asia Tenggara, seperti halnya juga di Asia Timur, Amerika Serikat pada khususnya sangat aktif dalam usahanya mendapatkan sekutu-sekutu politik dan militer. Usaha itu antara lain terwujud khususnya dalam bentuk dicapainya serangkaian persetujuan bilateral dalam bidang politik, pertahanan dan keamanan Amerika Serikat dengan Filipina dan Muangthai, maupun dalam bentuk-bentuk persetujuan multilateral seperti dalam pembentukan SEATO. Sementara beberapa negara yang kini adalah negara-negara

anggota ASEAN menjadi sekutu terpercaya dari negara-negara Barat dan yang lainnya masih berada di bawah naungan Inggris (yaitu, Malaysia dan Singapura) dan karena itu juga sangat dekat dengan Barat, sejak semula Indonesia telah memilih untuk tidak melibatkan diri ke dalam konflik Timur-Barat.

Sementara itu, meskipun menjelang dasawarsa 1950-an sebagian besar negara ASEAN telah mencapai kemerdekaan politiknya, hubungan-hubungan sosial, kebudayaan dan khususnya ekonomi mereka masing-masing dilakukan terutama dengan negara-negara Barat, khususnya dengan bekas penjajahnya, yang telah terjalin sejak masa penjajahan. Bagi sebagian besar negara-negara anggota ASEAN hubungan-hubungan tersebut hingga tingkat tertentu telah dapat memenuhi kepentingan dan kebutuhan mereka dalam berbagai bidang itu. Dilihat dari segi demikian itu, negara-negara ASEAN ketika itu umumnya menjalin hubungan yang lebih dekat dengan dunia Barat daripada dengan pihak-pihak lainnya. Di lain pihak, harus pula diakui bahwa pada saat itu hubungan-hubungan di antara negara-negara Asia Tenggara sendiri, khususnya yang ketika itu telah mencapai kemerdekaannya, belumlah terselenggara secara intensif meskipun kontak-kontak, khususnya melalui forum-forum multilateral seperti Konperensi Asia-Afrika dan lembaga-lembaga khusus yang dibentuk PBB serta organisasi-organisasi regional tertentu, telah dilakukan.

Negara-negara ASEAN memang tidak pernah melihat Korea Selatan sebagai sumber ancaman militer. Tetapi mereka juga tidak memperhitungkan Korea Selatan sebagai salah satu mitra yang pantas dipertimbangkan dalam upaya membangun negaranya masing-masing mengingat kenyataan bahwa Korea Selatan masih sama agraris dan terbelakangnya dengan mereka sendiri. Sebagai gambaran, pendapatan per kapita penduduk Korea Selatan pada tahun 1960 adalah US\$81 dan lima tahun kemudian (1965) baru meningkat menjadi US\$106.³ Di lain pihak, perhatian Korea Selatan sendiri masih terpusatkan pada masalah keamanan nasionalnya yang terancam oleh kekuatan militer Korea Utara yang mendapatkan dukungan dari RRC dan Uni Soviet. Dari sebab itu perhatian Korea Selatan pada Asia Tenggara sangat kurang.

Faktor-faktor tersebut tampaknya dapat menjelaskan mengapa keadaan hubungan antara masing-masing negara ASEAN di satu pihak dan Korea Selatan di lain pihak dalam dasawarsa 1950-an sangat terbatas. Hanya beberapa negara yang pro-Amerika Serikat di kawasan Asia Tenggara saja yang telah menjalin hubungan diplomatik dengan Korea Selatan. Karena itu dapat dikatakan bahwa dukungan Amerika Serikat secara politik dan militer kepada Korea Selatan sejak negeri ini memproklamkan berdirinya pada tahun 1948 juga diikuti oleh sekutu-sekutunya di Asia Tenggara, yaitu Filipina dan Muangthai. Sikap mereka ini pada dasarnya juga mencerminkan kebijakan

³Park, "Determinants of Korean Foreign Policy," hal. 470.

Amerika Serikat terhadap Semenanjung Korea. Salah satu alasan utama mereka memilih kebijakan demikian itu tampaknya adalah bahwa mereka cukup merasakan dan menikmati perlindungan keamanan yang besar dari kehadiran militer Amerika Serikat melalui pengaturan-pengaturan bilateral maupun multilateral.

Di lain pihak, tidak satu pun negara-negara yang baru merdeka yang orientasi politik luar negeri non-blok menjalin hubungan diplomatik dengan Korea Selatan. Bahkan dalam dasawarsa 1950-an negara-negara seperti Indonesia tidak menganggap Korea Selatan sebagai pemerintah yang sah dan menganggap baik Korea Selatan maupun Korea Utara sebagai pion-pion dalam permainan catur antar-negara adikuasa.⁴ Posisi dua Korea yang secara langsung terlibat dalam konflik Timur-Barat ini juga tercermin dari tidak diundangnya kedua negara tersebut dalam Konperensi Asia-Afrika.

Pada permulaan dasawarsa 1960-an hubungan-hubungan antar-negara di Asia Tenggara mulai memasuki suatu tahapan baru. Di satu pihak, terdapat beberapa petunjuk yang menonjol tentang kepentingan untuk melakukan kerjasama di antara negara-negara dalam kawasan ini dalam menghadapi masalah-masalah mereka bersama. Misalnya, Malay(si)a, Filipina dan Muangthai berusaha mengembangkan kerjasama regional melalui pembentukan ASA (*Association of Southeast Asia*) pada tahun 1961. Di lain pihak, konflik-konflik antar-negara juga mulai muncul dan berkembang di antara negara-negara bertetangga di kawasan Asia Tenggara. Pada waktu itu, misalnya, Indonesia secara aktif menentang pelaksanaan pembentukan Federasi Malaysia dan kemudian melancarkan politik konfrontasi. Berkaitan dengan pembentukan Federasi Malaysia itu pula, Filipina juga berselisih dengan Malaysia mengenai status Sabah yang pada gilirannya, melumpuhkan kegiatan-kegiatan ASA. Menjelang pertengahan dasawarsa 1960-an itu konflik-konflik yang terjadi tidak saja di antara negara-negara ini tetapi juga di antara negara-negara Asia Tenggara lainnya meningkat.

Sementara itu, perkembangan-perkembangan yang terjadi di daratan Asia Tenggara juga ditandai oleh meningkatnya keterlibatan Amerika Serikat di Vietnam yang lambat-laun membawanya ke dalam suatu perang yang tidak diumumkan di Indocina. Ketika Amerika Serikat mulai terjerat dalam Perang Vietnam itu, pada tahun 1964 Korea Selatan memutuskan untuk turut serta mengirimkan pasukannya membantu Amerika Serikat dalam mendukung pemerintahan yang berkuasa di Vietnam Selatan. Tetapi partisipasi Korea Selatan dalam Perang Vietnam itu terutama bukan karena alasan bahwa ia adalah sekutu Vietnam Selatan, tetapi karena ia adalah sekutu Amerika Serikat yang berusaha mencegah menurunnya komitmen pertahanan Amerika Serikat pada keamanan Korea Selatan di tengah meningkatnya keterlibatan

⁴Evelyn Colbert, *Southeast Asia in International Politics, 1941-1956* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1977), hal. 154-155.

Amerika dalam konflik di Indocina.⁵ Jadi keterlibatan Korea Selatan di Vietnam bukan dilandasi oleh pentingnya hubungan negeri itu dengan kawasan Asia Tenggara tetapi oleh karena kepentingan hubungannya dengan Amerika Serikat.

Hingga tahap ini Indonesia merupakan satu-satunya negara ASEAN yang kemudian menjadi sangat militan anti-Barat. Tidak saja ia memusuhi Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya tetapi juga mulai mengembangkan pola hubungan yang makin dekat dengan negara-negara sosialis, khususnya dengan Uni Soviet (kemudian RRC), Vietnam Utara dan Korea Utara. Dalam bulan Agustus 1964 Indonesia mengakui Korea Utara sebagai pemerintahan yang sah atas Korea, suatu kebijakan yang samasekali bertentangan dengan kebijakan negara-negara ASEAN lainnya yang hanya menjalin hubungan diplomatik dengan Korea Selatan. Dalam periode inilah kemudian dikenal adanya istilah Poros Jakarta-Hanoi-Beijing-Pyongyang.

Dari sebab itu, hingga menjelang terbentuknya ASEAN dalam bulan Agustus 1967 yang membawa Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Muangthai ke dalam suatu kerjasama regional baru di Asia Tenggara, tiga negara telah menjalin hubungan diplomatik dengan Korea Selatan, dan tidak satu pun di antara negara-negara ASEAN kecuali Indonesia yang menjalin hubungan diplomatik dengan Korea Utara. Hingga taraf tertentu, hubungan mereka masing-masing dengan Korea Selatan mencerminkan orientasi-orientasi politik luar negeri yang berbeda satu dengan lainnya berkenaan dengan konflik Timur-Barat.

Di antara negara-negara ASEAN, Filipina dan Muangthai merupakan pihak-pihak yang pertama kali mengakui Korea Selatan tidak lama setelah lahirnya Korea Selatan tahun 1948. Mereka tidak hanya mengakui republik yang baru lahir itu saja tetapi juga berpartisipasi dalam Perang Korea pada awal dasawarsa 1950-an dengan mengirim pasukan ke Korea sebagai bagian dari pasukan keamanan PBB. Filipina juga merupakan negara Asia Tenggara pertama yang mempunyai hubungan diplomatik penuh dengan Seoul, yaitu sejak bulan Maret 1949. Ini kemudian disusul oleh Muangthai dalam bulan Oktober 1958 dan oleh Malaya bulan Februari 1960. Di lain pihak, Indonesia menjalin hubungan diplomatik dengan Korea Utara pada bulan April 1964 dan dengan Korea Selatan baru dalam bulan September 1973, dan kemudian diikuti oleh Singapura bulan Agustus 1975.⁶

⁵Lihat, misalnya, Sung-joo Han, "South Korea's Policy Objectives in Southeast Asia," dalam *Southeast Asia in Transition: Regional and International Politics*, diedit oleh Jae Kyu Park dan Melvin Gurtov (Seoul: The Institute for Far Eastern Studies, Kyung Nam University, 1977), hal. 213-229.

⁶Tentang rincian pengakuan dan hubungan diplomatik negara-negara ASEAN dengan Korea Selatan, lihat misalnya Byung Chul Koh, "Southeast Asia in Pyongyang's Foreign Policy," dalam Park dan Gurtov, *Southeast Asia in Transition*, hal. 191-211, dan Park, "Determinants of Korean Foreign Policy," hal. 478-483.

Hingga menjelang akhir dasawarsa 1960-an negara-negara ASEAN menganggap bahwa peranan Korea Selatan sangat kecil dalam pembangunan ekonomi regional di Asia Tenggara. Demikian juga halnya di bidang-bidang politik dan keamanan meskipun Korea Selatan mengirimkan pasukannya ke Vietnam dan memprakarsai pembentukan Forum ASPAC (*Asia and Pacific Council*). Bagi negara-negara ASEAN tampaknya kebijakan Korea Selatan terhadap Asia Tenggara pada khususnya dan Asia Pasifik pada umumnya hanyalah mencerminkan posisinya sebagai sekutu Amerika Serikat belaka. Dengan perkataan lain, mulai terlibatnya Korea Selatan secara aktif di Asia Tenggara dipandang terutama sebagai upayanya untuk terus mendapatkan dukungan dari Amerika Serikat dan para sekutu maupun teman-teman Amerika Serikat di Asia Tenggara dalam konflik dan persaingannya dengan musuh utamanya yaitu Korea Utara. Dalam hubungan ekonomi, hingga saat itu Korea Selatan juga tidak menduduki tempat penting di masing-masing negara anggota ASEAN, baik dalam bentuk perdagangan, sebagai sumber investasi ataupun alih-teknologi.

HUBUNGAN ASEAN-KOREA SELATAN DEWASA INI

Dalam perkembangannya ternyata pembentukan ASEAN pada tahun 1967 kemudian mampu mengubah hakikat dan sifat hubungan di antara para anggotanya ke arah yang jauh lebih bersahabat. Salah satu faktor paling penting di balik ini adalah terjadinya perubahan pemerintahan di Indonesia dari era Soekarno ke era Soeharto. Perubahan pemerintahan ini juga mengakibatkan terjadinya transformasi tingkah-laku politik luar negeri Indonesia dari yang bersifat radikal dan revolusioner kepada suatu politik luar negeri yang bersifat moderat dan berpenampilan *low profile*.⁷ Ternyata perubahan ini juga berpengaruh pada hubungan Indonesia dengan Korea Selatan. Pada tahun 1968, berbeda dari kebijakannya terdahulu yang hanya mengakui Korea Utara, Indonesia menegaskan pengakuannya atas dua Korea dengan membuka konsulat di Seoul, dan kemudian diikuti dengan pembukaan hubungan diplomatik pada tahun 1973. Tetapi hal ini tampaknya juga karena pada waktu itu Korea Selatan telah mulai melaksanakan diplomasi yang aktif sekali terhadap negara-negara ASEAN pada umumnya.⁸

Meskipun demikian, perlu diingat bahwa pembentukan ASEAN terjadi dalam suatu lingkungan internasional yang dapat berpengaruh atas persepsi masing-masing negara anggota ASEAN pada umumnya terhadap negara-negara komunis. Pada tahun 1967 pemerintahan Partai Buruh di Inggris

⁷Ikuti J. Soedjati Djiwandono, "Indonesia's Relations with Other Southeast Asian Countries," *ibid.*, hal. 149-170.

⁸Park, "Korea's Return to Asia," khususnya hal. 288-292.

memutuskan untuk menarik seluruh kekuatan militernya dari sebelah timur Suez yang akan terselesaikan pada akhir tahun 1971. Pada waktu yang kurang-lebih bersamaan, untuk pertama kalinya kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet menunjukkan kehadirannya di kawasan Samudera Hindia, suatu pertanda mengenai meningkatnya kekuatan Uni Soviet di sekitar kawasan Asia Tenggara. Sementara itu, Amerika Serikat, yang kala itu masih terlibat dalam Perang Vietnam, merumuskan suatu garis besar kebijakan politik luar negerinya yang dikenal sebagai Doktrin Guam/Doktrin Nixon pada tahun 1969. Pada dasarnya doktrin ini menyatakan bahwa di masa depan Amerika Serikat tidak akan lagi melibatkan diri dalam suatu perang dengan mengirim pasukannya di medan Asia, tetapi akan lebih memusatkan bantuannya kepada negara-negara sekutu dan sahabatnya di Asia yang menghadapi ancaman itu melalui bantuan ekonomi dan perangkat militer. Di kalangan dunia sosialis-komunis perpecahan antara RRC dan Uni Soviet mencapai puncaknya dalam bentuk konflik bersenjata di sepanjang perbatasan bersama kedua negara pada tahun 1969. Situasi internasional itu menjadi makin kompleks ketika Amerika Serikat mengambil inisiatif untuk melakukan pendekatan-pendekatan pada RRC sejak tahun 1971.

Lingkungan internasional yang demikian itu tentu membawa dampak pada hubungan negara-negara ASEAN dengan negara-negara tetangganya yang komunis. Dalam situasi lingkungan internasional yang sedang berubah itulah negara-negara ASEAN kemudian mengeluarkan suatu deklarasi untuk menjadikan kawasan Asia Tenggara sebagai zona damai, bebas dan netralitas, yang kemudian lebih dikenal sebagai ZOPFAN, pada tahun 1971. Tetapi juga tidak kalah pentingnya untuk dicatat adalah bahwa hampir semua negara anggota ASEAN juga mengembangkan suatu bentuk hubungan baru dengan negara-negara sosialis-komunis, teristimewa dengan RRC dan Korea Utara. Berkenaan dengan hubungan dengan Korea Utara, Malaysia menjalin hubungan diplomatiknya dengan Pyongyang pada bulan Juni 1973, Muangthai melakukannya pada bulan Mei 1975, yang kemudian diikuti oleh Singapura dalam bulan November tahun yang sama. Hingga kini tinggal Brunei dan Filipina saja di antara negara-negara anggota ASEAN yang belum menjalin hubungan diplomatik dengan Pyongyang. Dari sebab itu, ditinjau dari sudut pandang politik dapatlah dikatakan bahwa hampir semua negara anggota ASEAN dewasa ini telah menempuh suatu politik yang lebih terbuka terhadap dua Korea.

Walaupun demikian, sifat hubungan bilateral masing-masing negara anggota ASEAN dengan Korea Selatan sejak dasawarsa 1970-an telah berkembang ke arah yang lebih dekat. Hal ini sebagian disebabkan oleh usaha-usaha aktif Korea Selatan dalam berdiplomasi dengan negara-negara anggota ASEAN sebagai bagian dari strateginya untuk mendapatkan pengakuan internasional yang lebih luas. Sejumlah pejabat tinggi Korea Selatan melakukan berbagai kunjungan ke negara-negara ASEAN pada paruh pertama dasawarsa

1970-an. Misalnya, pada tahun 1970, Menteri Luar Negeri Korea Selatan melakukan kunjungan ke Malaysia dan Muangthai; dalam tahun 1972 Menteri Luar Negeri Korea Selatan berkunjung ke Malaysia, Muangthai dan Filipina; dan pada tahun 1975 mengunjungi Singapura, Filipina, Malaysia dan Indonesia.⁹

Sebagian lagi hal itu disebabkan oleh sukses Korea Selatan dan kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh masing-masing negara anggota ASEAN dalam pembangunan ekonomi. Sukses-sukses yang dicapai oleh kedua belah pihak dalam bidang ekonomi itu tampaknya juga mendorong mereka menjadi mitra yang makin saling diperhitungkan dalam hubungan-hubungan ekonomi, khususnya dalam bidang perdagangan dan investasi. Apakah sekedar suatu koinidensi atau bukan, yang terjadi dalam hubungan antara Korea Selatan dan masing-masing negara anggota ASEAN adalah bahwa meningkatnya frekuensi saling kunjungan antar-pejabat tinggi terjadi pada saat Korea Selatan mulai mengalami perkembangan pertumbuhan ekonomi yang sangat pesat dalam sejarah negeri itu.¹⁰

Dari sebab itu dapatlah disimpulkan bahwa dorongan dan agresifnya diplomasi Korea Selatan dalam bidang politik dan ekonomi lebih banyak mempunyai andil dalam mendekatkan hubungan Korea Selatan dengan masing-masing negara anggota ASEAN. Diplomasi aktif yang ditempuh oleh Korea Selatan selama periode itu tampaknya dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan: (1) mengamankan pengakuan dari dunia internasional; dan (2) lebih memperluas dan memantapkan pembangunan ekonomi negerinya. Dan sasaran-sasaran politik dan ekonomi Korea Selatan di arena internasional ini diupayakannya dengan gih sejak semula.

Sebagai balasan atas kunjungan pejabat-pejabat tinggi Korea Selatan, pejabat-pejabat tinggi negara-negara ASEAN juga melakukan kunjungan ke Korea Selatan dalam dasawarsa 1970-an itu. Selain karena alasan formalitas diplomatik, sudah tentu kunjungan-kunjungan mereka itu juga untuk memenuhi kepentingan nasional negaranya masing-masing. Karena ekonomi negara-negara ASEAN juga mengalami pertumbuhan yang cepat dalam periode tersebut, kebutuhan akan adanya mitra ekonomi yang lebih luas dan lebih banyak merupakan konsekuensi logis. Dalam kaitan ini, pertumbuhan ekonomi Korea Selatan yang sangat pesat juga memberi peluang bagi negara-negara ASEAN. Karena itu, dalam usaha memelihara dan meningkatkan hubungan dengan Korea Selatan negara-negara ASEAN tampaknya lebih banyak memusatkan diri pada kepentingan-kepentingan ekonominya daripada kepentingan politik.

⁹*Ibid.*

¹⁰*Ibid.*, dan lihat juga Han, "South Korea's Policy Objectives."

Dilihat dari segi pandangan politik ASEAN, tampaknya tidak terdapat masalah-masalah kritis yang perlu mendapatkan perhatian khusus dalam hubungan bilateral masing-masing negara anggota ASEAN dengan Korea Selatan. Dalam keadaan demikian sudah tentu terdapat beberapa persamaan maupun perbedaan bidang kepentingan dari kedua belah pihak. Boleh jadi mereka memiliki persamaan keinginan untuk saling bekerjasama dalam memelihara perdamaian dan stabilitas serta dalam mewujudkan kemajuan-kemajuan bagi kawasan mereka masing-masing. Tetapi mereka dapat berbeda pendapat dalam hal bagaimana mencapai maksud-maksud tersebut. Misalnya, mereka semua berkepentingan dalam ditempuhnya penyelesaian secara damai atas konflik antara dua Korea, tetapi mereka masing-masing mempunyai persepsi yang saling berbeda tentang masalah itu dan karenanya berbeda pula dalam mengajukan bentuk dan cara penyelesaiannya.

Sejak kunjungan Presiden Chun Doo-hwan ke negara-negara ASEAN pada tahun 1981, hubungan-hubungan politik yang lebih akrab pada tingkat bilateral antara Korea Selatan dan masing-masing anggota ASEAN makin diperteguh. Demikian juga beberapa kepala pemerintahan dari negara-negara anggota ASEAN telah turut memperteguhnya dengan melakukan kunjungan balasan ke Korea Selatan. Masalah-masalah kritis dalam hubungan politik mereka tidak pernah muncul ke permukaan. Ini dapat terlihat dari adanya posisi bersama mereka dalam menanggapi beberapa masalah. Dalam bidang kerjasama bilateral yang mencakup hubungan-hubungan politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan para pemimpin pemerintahan itu saling mengharapkan terjadinya peningkatan-peningkatan hubungan karena terus meningkatnya kepentingan mereka masing-masing dalam pembangunan dan kemajuan khususnya dalam bidang-bidang ekonomi, perdagangan dan teknik. Dalam forum-forum multilateral, misalnya, negara-negara ASEAN pada umumnya mendukung posisi Korea Selatan, seperti yang terjadi di PBB dan dalam Gerakan Non-blok. Mengenai masalah-masalah regional Asia Tenggara, seperti masalah Kampuchea dan gagasan untuk terselenggaranya suatu zona damai, bebas dan netralitas, Korea Selatan menyatakan dukungannya kepada ASEAN.¹¹

Semua ini menunjukkan bahwa hubungan negara-negara ASEAN dengan Korea Selatan akan terus berkembang ke arah yang lebih akrab dan kerjasama yang bermanfaat di masa depan. Kalau kedua belah pihak tidak melakukan perubahan-perubahan berarti dalam pandangan politik luar negerinya masing-masing pada masa-masa depan, maka tampaknya tidak akan muncul masalah-

¹¹Lihat hal ini dalam Pernyataan Bersama (*Joint Communique*) yang dibuat oleh Presiden Chun Doo-hwan dan masing-masing kepala pemerintahan negara-negara ASEAN -- yaitu dengan Presiden Soeharto, dengan Perdana Menteri Malaysia Datok Hussein Onn, dengan Perdana Menteri Lee Kuan Yew dari Singapura, dengan Perdana Menteri Muangthai Prem Tinsulanonda, dan dengan Presiden Ferdinand E. Marcos dari Filipina -- ketika ia mengadakan kunjungan resmi ke masing-masing negara ASEAN dari tanggal 25 Juni hingga 9 Juli 1981.

masalah politik yang kritis dalam hubungan bilateral negara-negara ASEAN dengan Korea Selatan. Dan adanya kenyataan bahwa baik di Korea Selatan maupun di masing-masing negara anggota ASEAN sistem sosial-politik non-komunis terus berlaku akan cenderung lebih membantu terselenggaranya hubungan yang makin dekat di antara mereka.

KECENDERUNGAN MASA DEPAN

Bahwa kini tidak terdapat masalah-masalah kritis dalam hubungan politik antara masing-masing negara anggota ASEAN dan Korea Selatan, dan bahwa terdapat indikasi-indikasi akan terjadinya hubungan-hubungan yang makin meningkat di bidang-bidang lainnya di antara kedua belah pihak, mungkin saja akan mendorong orang untuk mempertanyakan apakah hubungan itu kelak akan mengarah pada bentuk yang lebih terlembagakan. Atau jika diutarakan secara berbeda, masalahnya akan dapat dirumuskan dalam bentuk pertanyaan: Akankah hubungan ASEAN dengan Korea Selatan mengikuti jalan yang telah ditempuh oleh ASEAN dengan para mitra dialognya (*dialogue partners*)?

Merupakan suatu fakta bahwa pada permulaannya prakarsa ASEAN untuk menyelenggarakan dialog-dialog dengan negara-negara luar, baik secara sendiri-sendiri maupun secara kolektif, terutama dilatarbelakangi oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomi. Karena itulah maka dialog-dialog yang pertama kali dilakukan ASEAN dengan mitra luarnya adalah dengan Jepang dan Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE). Negara-negara ASEAN makin menyadari adanya manfaat yang diperoleh dari dilakukannya penggalangan sikap bersama sebagai sarana dalam mencapai sasaran-sasaran ekonominya. Pengalaman ini kemudian juga memberikan inspirasi kepada ASEAN untuk memadukan daya dan upayanya untuk mencapai sasaran-sasaran atau tujuan-tujuan yang berada di luar bidang ekonomi. Dengan menempuh cara-cara demikian itu bobot ASEAN dalam berhubungan dan berunding dengan pihak lain dapat lebih dirasakan. Selain dengan Jepang dan MEE, hingga kini ASEAN telah menjalin dialog-dialog secara resmi dengan Amerika Serikat, Kanada, Australia dan Selandia Baru.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut, dapat diajukan pertanyaan apakah Korea Selatan tidak perlu dipertimbangkan sebagai mitra dialog ASEAN dewasa ini? Tidakkah Korea Selatan kini telah menjadi salah satu mitra ekonomi dan dagang dari hampir seluruh negara anggota ASEAN yang makin perlu diperhitungkan? Tetapi tampaknya tidak terlalu mudah untuk menjawab pertanyaan tersebut semata-mata berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hubungan ekonomi dan politik yang telah terselenggara antara masing-masing negara anggota ASEAN dan Korea Selatan selama ini. Beberapa faktor yang selama ini dipandang sebagai pertimbangan-pertimbangan

utama ASEAN dalam menentukan diselenggarakannya hubungan formal dengan negara luar sebagai mitra dialog mungkin dapat dipergunakan sebagai petunjuk bagi prospek Korea Selatan sebagai mitra dialog ASEAN.

Pertama, semua negara atau kelompok negara yang kini menjadi mitra dialog ASEAN selain menjadi partner ekonomi penting, juga merupakan negara-negara atau kelompok negara yang memberi bantuan ekonomi kepada masing-masing negara anggota ASEAN. Amerika Serikat, Jepang, Masyarakat Ekonomi Eropa, Kanada, Australia dan Selandia Baru adalah negara-negara atau kelompok negara yang sudah cukup lama terlibat dalam pemberian bantuan bagi negara-negara ASEAN dalam membangun negerinya. Tampaknya posisi sebagai negara pemberi bantuan (donor) menjadi pertimbangan yang tidak kecil dalam perhitungan negara-negara anggota ASEAN pada umumnya dalam usaha menjadikan sesuatu pihak sebagai mitra dialognya. Hal ini tampak terlihat dari kedudukan Selandia Baru yang jika dilihat dari potensi ekonominya semata-mata tidak lebih besar daripada Korea Selatan.

Kedua, sebagian terbesar negara anggota ASEAN sudah sejak lama menjalin kontak-kontak/hubungan-hubungan dengan sebagian besar dari negara-negara atau kelompok negara yang menjadi mitra dialognya dewasa ini. Secara umum dapat disebutkan bahwa semua negara ASEAN telah menjalin hubungan-hubungan yang intensif dengan Amerika Serikat, Jepang, negara-negara Eropa Barat dan Inggris, Kanada, Australia, dan Selandia Baru. Bahkan jauh hari sebelum ASEAN dibentuk kontak-kontak intensif dengan negara-negara ini, yang antara lain juga karena posisi mereka sebagai negara pemberi bantuan bagi masing-masing, telah terselenggara dalam berbagai tingkatan dan bentuk. Adanya kontak yang sudah cukup lama itu lebih memudahkan negara-negara ASEAN dalam "berbicara" dengan mitranya.

Dan *ketiga*, semua negara mitra dialog ASEAN adalah negara-negara yang telah mampu menjamin dan menyelenggarakan stabilitas politik dan keamanannya. Eksistensi mereka masing-masing dalam dunia internasional telah lama diterima oleh semua negara dan sah. Sebaliknya Korea Selatan masih menghadapi masalah-masalah pelik yang berkaitan dengan stabilitas politik baik di dalam negeri maupun dalam hubungannya dengan dunia luar. Masalah adanya dua Korea masih belum terselesaikan secara menyeluruh dalam percaturan internasional. Sementara itu sebagian besar negara-negara anggota ASEAN, kalau tidak semuanya, akan berusaha tidak memihak dalam upaya penyelesaian soal dua Korea itu. Ini tampaknya merupakan salah satu hal penting yang perlu dipertimbangkan dalam hubungan politik antara ASEAN dan Korea Selatan.

Dari sebab itu, bagaimanapun dikehendakinya agar ASEAN dan Korea Selatan menjalin hubungan formal dalam bentuk mitra dialog, seperti mung-

kin dikehendaki oleh Korea Selatan baik karena alasan politik maupun ekonomi, pada tahap sekarang faktor-faktor tersebut tampaknya masih perlu dipertimbangkan sungguh-sungguh. Bagi negara-negara ASEAN faktor-faktor tersebut tampaknya akan tetap menjadi pertimbangan utama dalam setiap usaha menjalin hubungan formal dengan Korea Selatan, khususnya jika hal itu mempunyai implikasi politik. Dari ketiga faktor itu tampaknya kendala hubungan antara dua Korea sendirilah yang merupakan perintang utama ke arah institusionalisasi hubungan politik antara ASEAN dan Korea Selatan. Karena itu untuk sementara ini biarlah hubungan politik antara negara-negara ASEAN dan Korea Selatan tetap atas dasar hubungan bilateral.

Indonesia dan Pasifik Selatan

J. Soedjati DJIWANDONO

Dalam awal tahun 1986, Menlu Mochtar Kusumaatmadja mengatakan pada suatu konperensi pers di Jakarta -- walaupun mungkin agak terlambat -- bahwa "perhatian yang lebih besar akan diberikan pada hubungan bilateral Indonesia dengan negara-negara di kawasan timur dan tenggara." Dikatakan-nya bahwa "kita cenderung mengabaikan perkembangan di negara-negara tetangga di sebelah timur dan tenggara karena kita telah terlalu disibukkan oleh kejadian-kejadian di daratan Asia Tenggara."¹

Memang, untuk beberapa waktu serangkaian kejadian kelihatan memberi pertanda baik bagi masa depan hubungan antara Indonesia dengan negara-negara Pasifik Selatan, khususnya Australia dan PNG, yang dapat dikatakan merupakan kunci hubungan Indonesia dengan kawasan Pasifik Selatan secara keseluruhan. Dalam bulan Agustus tahun sebelumnya PM Australia Bob Hawke membuat suatu pernyataan yang di Indonesia telah lama dinantikan yang secara eksplisit mengukuhkan pengakuan yang telah diberikan oleh pemerintah sebelumnya pada kedaulatan Indonesia atas Propinsi Timor Timur. Menjelang akhir tahun itu juga Menlu Mochtar melakukan suatu kunjungan yang kelihatannya berhasil ke Australia, kunjungan yang pertama oleh Menlu Indonesia selama hampir satu dasawarsa. Bahkan terdapat harapan-harapan bahwa Presiden Soeharto sendiri mungkin akan mengunjungi negeri itu dalam tahun berikutnya.

Tetapi dalam beberapa bulan saja harapan-harapan akan perbaikan yang stabil dalam hubungan Indonesia dengan Australia kelihatan berantakan. Kita kembali pada keadaan semula. Munculnya sebuah artikel oleh David Jenkins

Diterjemahkan dari makalah yang disampaikan pada *Konperensi PNG-Indonesia III*, Port Moresby, 26-27 Oktober 1987.

¹*Jakarta Post*, 4 Januari 1986.

dalam *Sydney Morning Herald*, yang secara ironis terjadi presis pada saat Konferensi Bilateral Australia-Indonesia dibuka di Jakarta, penerbitan buku oleh Richard Robinson, *Indonesia: The Rise of Capital*, dan apa yang dikenal sebagai *Dibb Report*, yang masing-masing menyentuh lagi hal yang satu atau lainnya yang sudah terbukti menjadi isu-isu yang sangat sensitif dalam hubungan Australia-Indonesia. Semuanya itu menghadapkan kita pada salah satu titik terendah dalam hubungan kedua negara, dan bukannya terpenuhinya harapan-harapan yang telah timbul pada permulaan tahun.

Untunglah bahwa sedikit ketegangan yang sering terjadi dalam hubungan Australia-Indonesia tidak kelihatan mempunyai pengaruh yang merugikan atas hubungan Indonesia dengan PNG, meskipun karena sebab-sebab yang mungkin sukar dijelaskan hal serupa yang terjadi antara Indonesia dan PNG biasanya mempunyai pengaruh negatif atas hubungan Indonesia dengan Australia. Sebaliknya, apa pun yang terjadi dalam hubungan Indonesia-Australia, hubungan Indonesia dengan PNG telah mencapai suatu tahap baru yang menggembirakan. Penandatanganan dan perjanjian saling menghormati, persahabatan dan kerjasama antara Indonesia dan PNG dalam tahun 1986, yang diikuti oleh ratifikasi oleh Parlemen PNG tidak lama sesudah itu, dan kemudian oleh DPR Indonesia awal tahun berikutnya merupakan landasan baru bagi peningkatan hubungan dan kerjasama antara kedua negara. Perjanjian itu, seperti kata pernyataan DPR-RI, akan merupakan "jembatan di atas mana hubungan yang semakin harmonis akan dibangun" antara dua negara tetangga Pasifik.

Sementara hubungan Australia-Indonesia telah mulai membaik lagi, tergantung pada PNG dan Indonesia secara bersama-sama untuk mengusahakan agar momentum yang telah diciptakan oleh tahapan baru kemauan baik kedua belah pihak seperti dimanifestasikan dalam perjanjian saling menghormati, persahabatan dan kerjasama itu tidak melemah dan hilang dan kecenderungan yang telah berkembang karenanya ke arah hubungan dan kerjasama yang lebih baik dan erat antara keduanya tidak membalik. Dialog PNG-Indonesia merupakan bagian dari usaha bersama seperti itu yang terus-menerus ke arah tercapainya tujuan tersebut.

KESERASIAN CITRA

Dengan tujuan seperti itu, kedua negara hendaknya dapat memperoleh pelajaran yang tepat dari pengalaman beberapa tahun terakhir ini dalam hubungan antara Indonesia di satu pihak dan Australia serta PNG di lain pihak, karena dua perangkat hubungan bilateral ini sama-sama ditandai oleh beberapa, walaupun tidak semua, segi-segi serupa yang peka, yang merupakan duri-duri yang sering mengganggu kedua hubungan bilateral itu. Ini akan ikut menentukan sifat dan laju hubungan Indonesia dengan negara-negara lainnya

di kawasan Pasifik Selatan, sebab seperti dikatakan sebelumnya, hubungan Indonesia dengan Australia dan PNG merupakan kunci hubungannya dengan negara-negara di kawasan itu.

Telah seringkali dikemukakan, dan kiranya memang demikian, bahwa kendati adanya sejumlah kepentingan bersama yang penting, hubungan "segitiga" itu seringkali diganggu oleh berbagai kesulitan karena perbedaan-perbedaan dalam hal latar-belakang sejarah, faktor geografis, tradisi, kebudayaan dan sistem nilai. Masalah-masalah ini telah kerap kali dibahas dalam berbagai forum, dan kiranya tidak perlu diulangi lagi di sini.² Ini tidak berarti bahwa masalah-masalah semacam itu tidak ada lagi atau tidak lagi penting artinya. Masalah-masalah demikian masih akan terus ada dan bahkan mungkin sekali masih akan menimbulkan salah faham pada masing-masing pihak sehingga menyebabkan ketegangan-ketegangan lagi dalam hubungan itu di masa mendatang.

Meskipun demikian, dapat dikatakan bahwa pada umumnya inti persoalannya telah disadari dan dimengerti oleh semua pihak. Masalahnya kini adalah bagaimana selalu memperbarui saling pengertian dan sikap saling menghargai yang telah dapat dibina dan terus memasyarakatkannya seluas mungkin di antara berbagai lapisan masyarakat dan generasi baru masing-masing negara melalui berbagai jalan. Saling pengertian dan saling menghargai bukanlah hal-hal yang dapat diharapkan berkembang dengan sendirinya dan bukan pula sekedar basa-basi diplomatik.

Tetapi terdapat faktor lain dalam hubungan antar-negara yang tidak kalah pentingnya dari saling pengertian dan saling penghargaan yang akan ikut menjamin hubungan yang stabil dan damai, terutama dalam menghadapi perbedaan-perbedaan yang begitu luas dan mendalam antara Indonesia di satu pihak dan negara-negara di kawasan Pasifik Selatan di lain pihak. Bagaimanapun juga, perbedaan-perbedaan tidak harus dan tidak selalu merupakan hambatan bagi peningkatan hubungan dan kerjasama yang erat, bersahabat dan saling menguntungkan antar-negara.

Sebaliknya, persamaan-persamaan dan bahkan kecocokan atau kesesuaian kepentingan tidak harus dan tidak selalu menunjang hubungan yang demikian, meskipun persamaan kepentingan mungkin akan mendorong negara-negara untuk membina hubungan satu sama lain. Bahasa yang sama dan persamaan budaya antara Inggris dan apa yang sekarang menjadi Amerika Serikat, misalnya, ternyata tidak mencegah meletusnya Revolusi Amerika. Tidak pula persamaan bahasa, budaya, dan agama antara negara-negara Amerika Latin yang berbahasa Spanyol mencegah terjadinya peperangan an-

²Penulis telah membahas masalah-masalah ini secara lebih luas dalam "Indonesia's Relation with Australia and Papua New Guinea: An Overview," *The Indonesian Quarterly*, vol. XIV, no. 3 (July 1986): hal. 348-359.

tara mereka. Sebaliknya, kendati perbedaan-perbedaan dan bahkan permusuhan terus-menerus di masa lalu, Perancis dan Jerman Barat sesudah Perang Dunia II telah membina hubungan dan kerjasama yang erat dan kelihatannya akan terus demikian jauh ke masa depan.

Dengan kata lain, persamaan ataupun perbedaan kelihatan tidak begitu relevan bagi terjaminnya hubungan yang stabil dan damai antar-negara. Faktor yang tidak kalah pentingnya adalah apa yang telah disebut sebagai "citra-citra diri yang serasi" (*compatible self-images*).³ Antara dua negara dikatakan terdapat keserasian citra diri (*compatibility of self-images*) jika dan apabila citra atau persepsi negara pertama tentang negara yang kedua sama dengan citra atau persepsi negara yang kedua ini tentang dirinya sendiri, dan demikian pula citra atau persepsi negara yang kedua ini tentang negara yang pertama juga sama dengan citra atau persepsi negara yang pertama itu tentang dirinya sendiri. Jika prinsip ini diterapkan pada hubungan antara Indonesia dan negara-negara di Pasifik Selatan, khususnya Australia dan PNG, yang telah sering mengalami masa-masa ketegangan, maka hubungan yang stabil dan penuh kedamaian mungkin akan lebih dapat dibina dan dipertahankan, kendati perbedaan-perbedaan dalam berbagai bidang, jika di satu pihak kedua negara yang lain itu ikut memiliki citra atau persepsi Indonesia tentang dirinya sendiri sebagai negara yang tidak agresif, ekspansionis, dan sebagainya; di lain pihak, Indonesia ikut memiliki citra atau persepsi kedua negara yang lain itu tentang diri mereka sendiri masing-masing apa pun isi citra atau persepsi itu.

Keserasian citra diri dengan demikian lebih dari sekedar saling pengertian. Jelas bahwa keserasian semacam itu lebih sulit dan memakan waktu yang lebih lama untuk dibina atau dikembangkan melalui pertukaran pendapat dan informasi yang terus-menerus. Tetapi mungkin inilah, dalam jangka yang lebih panjang, yang harus kita usahakan dalam interaksi dan interkomunikasi antara ketiga negara demi kepentingan bersama di masa depan.

PRIORITAS INDONESIA

Pada konperensi pers yang sama yang telah disebutkan di atas, Menlu Mochtar juga mengatakan, meskipun kedengaran sebagai kontradiksi, bahwa "perhatian Indonesia yang lebih besar pada kawasan ini [Pasifik Selatan] hendaknya tidak diartikan sebagai beralihnya fokus politik luar negeri Indonesia dari kawasan Laut Cina Selatan." Ia menunjuk pada kenyataan bahwa Indonesia telah secara aktif mengusahakan tercapainya penyelesaian atas konflik Kampuchea meskipun hingga kini belum juga berhasil.

Oleh karena itu, meskipun tentu saja penting, arti relatif Australia, Selandia Baru, apalagi PNG dan negara-negara lain di kawasan Pasifik Selatan,

³Konsep ini dibahas dalam Kenneth E. Boulding, *Stable Peace* (Austria & London: University of Texas Press, 1978), hal. 17 ff dan hal. 112-113.

yang relatif adalah pendatang-pendatang baru dalam arena internasional, jelas kurang besarnya bagi Indonesia daripada negara-negara anggota ASEAN karena alasan-alasan historis, kultural, politik, dan keamanan. Di bawah pemerintahan Orde Baru ASEAN telah merupakan "soko guru" politik luar negeri Indonesia, walaupun dengan alasan-alasan tertentu keabsahan prinsip ini di masa-masa mendatang mungkin perlu dipersoalkan.

Memang tidak mudah menempatkan secara tepat negara-negara Pasifik Selatan dalam urutan prioritas politik luar negeri Indonesia. Sebab itu kendati pernyataan Menlu Mochtar bahwa Indonesia mulai "menengok ke timur dan tenggara," negara-negara itu hendaknya tidak berilusi tentang hal itu. Menghadapi politik luar negeri Indonesia mereka boleh dikatakan harus "bersaing" dengan negara-negara Asia Tenggara dan negara-negara besar di luar Asia Tenggara, meskipun beberapa negara Pasifik Selatan, terutama Australia, yang telah memelihara hubungan yang umumnya baik dengan Indonesia sejak perjuangan kemerdekaan Indonesia, dan PNG, termasuk tetangga-tetangga terdekat Indonesia. Setelah PNG, Indonesia termasuk penerima bantuan terbesar dari Australia. Dan dalam konteks hubungan antara ASEAN dan kawasan Pasifik, Australia (juga Selandia Baru) adalah salah satu partner dialog ASEAN. Di samping itu, Australia adalah penanam modal terbesar nomor 6 di Indonesia. Kemudian PNG adalah satu dari dua negara (di samping Malaysia) yang berbatasan darat dengan Indonesia, dan karena itu pun PNG dan Indonesia sangat penting bagi satu sama lain dan seperti telah kita lihat cenderung mempunyai masalah-masalah bersama.

Mungkin atas dasar pertimbangan-pertimbangan itu semua, atau mungkin secara di bawah sadar, meskipun berlebihan untuk mengatakan bahwa negara-negara Pasifik Selatan berada di tempat yang rendah dalam urutan prioritas politik luar negeri Indonesia, tampaknya pihak Indonesia sering cenderung tidak begitu memperhatikan negara-negara tetangganya di kawasan Pasifik Selatan. Salah satu sebab utama mungkin adalah bahwa kawasan itu tidak pernah dilihat sebagai sumber permasalahan yang menimbulkan ancaman terhadap keamanan nasional Indonesia. Ini mungkin menyebabkan kecenderungan untuk menganggap hubungan dengan negara-negara di kawasan itu sebagai sesuatu yang sudah sewajarnya dan Indonesia baru tergugah perhatiannya jika timbul persoalan-persoalan yang mungkin tidak diharapkan dan karenanya kelihatan "mengagetkan," apalagi kalau persoalan-persoalan itu timbul karena tersentuhnya segi-segi yang bagi Indonesia peka.

Atas dasar itu mungkin kita dapat melihat kesulitan-kesulitan yang telah sering mengganggu hubungan Indonesia dengan negara-negara Pasifik Selatan, khususnya Australia dan PNG, selama beberapa tahun terakhir ini sebagai telah menjalankan suatu fungsi yang berguna juga dalam arti bahwa hal-hal itu telah merangsang perhatian Indonesia. Dan karena itu pernyataan-

pernyataan Menlu Mochtar tadi dapat dianggap sebagai usaha, walaupun agak terlambat, untuk memberi perhatian yang lebih serius pada suatu wilayah yang sampai saat itu telah diabaikan oleh Indonesia.

Apa yang dikatakan di atas tentu saja tidak berarti bahwa Indonesia tidak pernah mempunyai urusan dengan kawasan Pasifik Selatan, terutama sepanjang hal itu menyangkut Australia, Selandia Baru dan PNG. Jika negara-negara kawasan itu dapat menerima dan mengikuti cara berpikir demikian dan melihat dirinya sendiri dari sudut pandang politik luar negeri Indonesia, dan pada gilirannya Indonesia juga berbuat serupa, maka hal itu mungkin merupakan satu langkah ke arah terciptanya citra-citra diri yang bersesuaian yang diuraikan di atas.

KESAMAAN KEPENTINGAN

Telah dikemukakan di atas, bahwa sementara di satu pihak persamaan-persamaan tidak harus atau selalu membantu, dan di lain pihak perbedaan-perbedaan tidak harus atau selalu mengganggu, kesamaan (*commonality*) kepentingan mungkin mendorong dibinanya hubungan dan kerjasama yang erat antara bangsa-bangsa bagi kepentingan bersama atau timbal-balik. Dan walaupun persamaan atau perbedaan tidak selalu relevan, atas dasar kesamaan kepentingan baik persamaan maupun perbedaan dapat dimanfaatkan bagi terbinanya hubungan dan kerjasama seperti itu. Persamaan-persamaan dapat berguna bagi kelancaran hubungan dan kerjasama, sedang perbedaan-perbedaan justru dapat membantu memperkaya perspektif, pandangan, kebudayaan, dan cara hidup masing-masing yang bersangkutan. Dan proses saling belajar dari satu sama lain akan membantu terbinanya keserasian citra diri.

Kunci pada keberhasilan proses semacam itu adalah kebebasan. Ini berarti bahwa proses saling memperkaya itu tidak berlangsung dengan dipaksakannya oleh satu negara atas negara yang lain pandangan politik, nilai-nilai dan orientasi budaya, atau cara hidup. Atas dasar kebebasan dan sukarela itu akan dapat diatasi kekhawatiran atau ketakutan akan hilangnya identitas dan nilai-nilai budaya bangsa, dan sebagainya. Bagaimanapun juga, dalam proses interaksi yang terus-menerus dalam berbagai bentuk dan melalui berbagai cara dalam dunia masa kini yang ditandai oleh meningkatnya saling ketergantungan yang sangat dibantu oleh laju perkembangan dan kemajuan teknologi yang tinggi, setiap bangsa akan senantiasa terbuka terhadap kontak dengan kebudayaan-kebudayaan dari luar. Ini tentu akan mempengaruhi sifat identitas nasional dan kultural, yang oleh karenanya akan mengalami perubahan dengan berjalannya waktu.

Dengan sikap seperti itu terhadap persamaan-persamaan, tetapi lebih penting lagi terhadap perbedaan-perbedaan jenis apa pun, tentu akan terdapat

semakin banyak bidang yang menjadi kepentingan bersama antara Indonesia dan negara-negara Pasifik Selatan yang dapat merupakan dasar-dasar yang kokoh bagi terbinanya hubungan dan kerjasama yang erat dan saling menguntungkan. Lebih penting lagi, baik Asia Tenggara maupun Pasifik Selatan merupakan bagian kawasan yang semakin penting artinya, kawasan Pasifik, yang telah sering digambarkan sebagai kawasan masa depan dalam pengertian strategis, perdagangan, dan kegiatan-kegiatan ekonomi lainnya dan yang kaya akan sumber-sumber alam maupun sumber manusia, tradisi, dan kebudayaan.

Tetapi oleh karena itu kawasan Pasifik mungkin akan juga merupakan suatu arena persaingan yang penting, mungkin malahan arena konflik, antar-negara-negara besar, yang kebanyakan memang merupakan negara-negara Pasifik, untuk berebut pengaruh, teman dan sekutu, sumber-sumber dan pasar, demi kepentingan mereka masing-masing dalam bidang strategi, politik dan ekonomi yang dapat merugikan kepentingan negara-negara lain di kawasan yang lebih lemah dan lebih kecil tanpa adanya pengaturan-pengaturan bagi pengelolaan yang tepat dalam hubungan mereka. Jelas bahwa menghadapi prospek semacam itu negara-negara Asia Tenggara, termasuk Indonesia, dan negara-negara Pasifik Selatan mempunyai kepentingan bersama dalam mempertahankan kemerdekaan, aspirasi, dan identitas mereka. Negara-negara dari kedua kawasan itu sama-sama tidak menghendaki keterlibatan dalam persaingan semacam itu atau menjadi sasaran, apalagi korban kemungkinan konflik yang dapat timbul dari persaingan itu.

Bidang kepentingan bersama semacam itu telah dinyatakan dalam keinginan kedua kawasan akan diciptakannya suatu zona bebas senjata nuklir bagi Pasifik Selatan dan Asia Tenggara. Kalaupun cara dan kecepatan perwujudan cita-cita semacam itu mungkin berbeda antara dua kawasan itu karena sebab-sebab dan pertimbangan-pertimbangan mereka masing-masing, motivasi yang melandasinya tetap sama. Konsultasi-konsultasi dan pertukaran pandangan tentang masalah itu antara dua kawasan akan berguna bagi kepentingan strategis mereka bersama. Demi kepentingan kelangsungan pembangunan nasional mereka untuk menciptakan kesejahteraan dan kemajuan rakyat mereka masing-masing, negara-negara kedua kawasan memerlukan lingkungan yang stabil, damai, dan aman. Sebelum tercapainya persetujuan antara negara-negara besar, khususnya kedua negara super, tentang pengelolaan yang tepat atas keseluruhan hubungan mereka untuk mencegah pecahnya konflik bersenjata, yang mengingat daya dan jenis persenjataan mereka tentu akan berarti akhir dari umat manusia, konsultasi-konsultasi dan pertukaran pendapat itulah mungkin yang maksimal, dan mungkin paling baik, yang dapat dilakukan oleh negara-negara kedua kawasan, Asia Tenggara dan Pasifik Selatan.

Keengganan negara-negara besar (nuklir) untuk memberikan persetujuannya pada usulan tentang zona bebas senjata nuklir itu dapat dimengerti kalau pun patut disesalkan. Tetapi mungkin dapat diharapkan bahwa gagasan itu

sendiri akan dapat membantu menciptakan desakan, sekurang-kurangnya dalam artian moril, pada negara-negara besar agar terus melakukan usaha-usaha ke arah tercapainya persetujuan semacam itu. Bagaimanapun mungkin gagasan tentang zona bebas nuklir itu dapat lebih menyadarkan negara-negara besar bahwa persahabatan dan kerjasama sekurang-kurangnya negara-negara Asia Tenggara dan Pasifik Selatan, meskipun diulurkan secara tulus dan sungguh-sungguh demi kepentingan bersama, tidak dapat begitu saja dianggap sebagai sesuatu yang memang sudah sewajarnya demikian.

KERANGKA KERJASAMA

Usaha-usaha perlu terus dilanjutkan untuk menemukan bidang-bidang yang menjadi kepentingan bersama antara negara-negara Asia Tenggara dan Pasifik Selatan yang akan mengikat mereka lebih erat lagi dalam suatu kerjasama. Kalaupun tidak semua negara-negara di kedua kawasan itu mempunyai pandangan yang sama dalam bidang strategis, dalam persepsi tentang keamanan nasional dan regional serta dalam orientasi politik luar negeri, mereka tentu mempunyai kepentingan bersama dalam terciptakan dan terpeliharanya stabilitas regional yang meliputi kawasan Asia Tenggara dan Pasifik Selatan.

Kalaupun karena perbedaan-perbedaan semacam itu atau karena faktor-faktor lain negara-negara itu tidak atau belum dapat terlibat dalam suatu kerjasama regional seperti ASEAN, sekurang-kurangnya prinsip hubungan bertangga baik dan kerjasama yang melandasi komitmen Indonesia pada ASEAN mungkin dapat diterapkan dalam hubungan dan kerjasama bilateral mereka tidak saja antara Indonesia tetapi juga negara-negara Asia Tenggara di satu pihak dan negara-negara Pasifik Selatan di lain pihak. Kerangka hubungan dan kerjasama seperti itu akan memungkinkan negara-negara kedua kawasan memberikan sumbangan yang penting pada stabilitas dan keamanan kawasan Pasifik yang lebih luas dan bahkan pada akhirnya seluruh dunia.

Para Penulis

ANALISA No. 1, 1988

DJIWANDONO, J. Soedjati. Berijazah B-1 Bahasa Inggris, 1960; Diploma Guru Bahasa Inggris dari Victoria University, Wellington, Selandia Baru tahun 1961; BA di bidang Ilmu Politik dan Bahasa Rusia dari Universitas Otago, Dunedin, Selandia Baru, 1965; M Sc dan Ph.D. dalam Hubungan Internasional dari London School of Economics and Political Science (LSE), Universitas London, 1982; kini anggota Dewan Direktur CSIS, Editor *Analisa* (CSIS) dan Editor *Jurnal Ilmu Politik* (Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, AIPI); sebelumnya adalah Ketua Departemen Hubungan Internasional (HI) dan Editor *The Indonesian Quarterly* (CSIS); pengamat dan peneliti dalam masalah strategi, hubungan Timur-Barat, Strategi dan Politik Luar Negeri Soviet, Komunisme Internasional dan masalah-masalah Kawasan Asia Tenggara.

LUHULIMA, C.P.F. Berijazah Sarjana Muda, Fakultas Sastra Universitas Kristen Indonesia (UKI) Jakarta, tahun 1957. Kemudian melanjutkan pendidikan di Universitas Muenster, Westf dan berhasil meraih gelar Magister Artium (MA) dan Philosophy Doctor (Ph.D) dalam bidang filsafat. Sejak Juli 1964 menjadi Staf Peneliti di Pusat Penelitian dan Pengembangan Politik dan Kewilayahan - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia/Puslitbangpolwil-LIPI (sebelumnya bernama Lembaga Riset dan Kebudayaan Nasional LIPI/LRKN-LIPI). Tahun 1971-1980 menduduki jabatan Sekretaris LRKN-LIPI; kemudian tahun 1980-1984 sebagai Direktur bidang Ilmu Pengetahuan dan Teknologi pada Sekretariat Nasional ASEAN. Kini Staf Peneliti Utama Puslitbangpolwil-LIPI, pengamat dan peneliti kawasan Euro-Amerika.

SOESASTRO, M. Hadi. Sarjana di bidang Teknik Pesawat Terbang (Dipl. Ing.), Rhenish Westfaelische Technische Hochschule, Aachen, Jerman Barat, 1971 dan pada tahun 1978 memperoleh Ph.D. dari The Rand Graduate Institute for Policy Studies, Santa Monica, Amerika Serikat; kini anggota Dewan Direktur dan Direktur Studi CSIS, Anggota Dewan Juri Loma Karya Ilmiah Remaja, Departemen Pendidikan Dasar dan Kebudayaan Republik Indonesia (1981-), Dosen FISIP dan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia; sebelumnya adalah Direktur Eksekutif dan kemudian Ketua Departemen Ekonomi CSIS.

SUTOPO, A.R. Sarjana Hubungan Internasional dari Fakultas Sosial Politik, Universitas Gadjah Mada, 1975; MA dalam Hubungan Internasional dari ANU, Canberra, Australia, 1983; kini Ketua Departemen HI (CSIS), Redaksi *Jurnal Ilmu Politik* (AIPI); peneliti dan pengamat dalam masalah Strategi, hubungan Timur-Barat dan Kawasan Asia Tenggara.

Masih Tersedia

ASIA TENGGARA

ANALISA

Jurnal bulanan yang menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional, diterbitkan oleh CSIS sejak 1971.

FORMULIR LANGGANAN

Harap dicatat sebagai pelanggan ANALISA,

Nama :

Alamat :

Mahasiswa: Fakultas Universitas NIRM:

☐ Untuk langganan selama 1 tahun (12 nomor), mulai No. Tahun

☐ Uang langganan setahun Rp 15.000,00 kami kirim melalui:

- Poswesel ke: Bagian Penerbitan, CSIS, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, atau
- Rekening CSIS Biro Publikasi, No. 31-45-4433-9 pada Bank Rakyat Indonesia Cabang Jakarta Tanah Abang, Jl. Tanah Abang III/4, Jakarta 10160.

Pelanggan:

kawasan Asia-Pasifik telah memberikan penekanan-penekanan baru pada politik luar negeri maupun hubungan dagang negara-negara kawasan ini.

- Buku ini memuat pembahasan mengenai peranan dari negara-negara besar serta negara-negara lainnya di kawasan, perkembangan kerjasama perdagangan, hubungan ASEAN dengan Indocina, ASEAN dengan Canada, serta peranan Indonesia di kawasan.

Dapatkan di toko-toko buku, atau pesan langsung (tambah ongkos kirim 15%) ke CSIS.

ASEAN. Tetapi fakta yang mengesankan adalah tingkat persatuan yang diperlihatkan, khususnya jika pokok persoalannya merupakan masalah regional.

- Dari karangan-karangan yang disiapkan kontributor AS tampak minat kontinu dari AS terhadap wilayah yang dianggapnya penting. Sekarang hanya sege-lintir ahli Amerika menganut pandangan yang diutarakan selama Perang Vietnam bahwa Asia Tenggara merupakan wilayah pinggiran yang tidak penting.